

FORVALTNINGSREVISJON AV
SOSIALE TJENESTER



SANDNES KOMMUNE
APRIL 2017

INNHOOLD

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	11
1 Innledning	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	12
2 Organisering.....	13
2.2 Målsettinger	18
2.3 Tiltak overfor unge	20
2.4 Måloppnåelse.....	23
2.5 Samarbeid med andre instanser.....	30
2.6 Gjennomgang av enkeltsaker	32
2.7 Innspill fra brukerne	35
Vedlegg	37

SAMMENDRAG

Økte utgifter til sosialhjelp

Kommunens totale utgifter til sosialhjelp har økt med 48 prosent siste fire år - en utvikling som skyldes flere sosialhjelpsmottakere, som igjen skyldes flere arbeidsledige. Sammenlignet med de ti største kommunene i Norge, som for øvrig inngår i ASSS-nettverket, har Sandnes den høyeste arbeidsledigheten¹.

Mål og rapportering

NAV-kontorets oppgave er først og fremst veiledning om overgang til arbeid og aktivitet, i tillegg til vurdering av søknader om sosialhjelp. Kontoret forvalter tjenester etter NAV-loven og lov om sosiale tjenester. NAV-kontoret eies av stat og kommune i fellesskap, og eierforholdet er nærmere regulert i en lokal partnerskapsavtale. Hvordan NAV-kontoret skal arbeide for å nå hovedmålet om flere i arbeid, blir nærmere spesifisert i mål- og resultatkrav fra stat og kommune. NAV Sandnes rapporterer til rådmannsnivå i kommunen, blant annet gjennom BARM, tertialrapport og resultatvurdering, og til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via NAV Rogaland.

Måloppnåelse

I Sandnes kommunes oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016, heter det at hovedmålet er å få flere brukere i arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet. Tallene for 2016 viser imidlertid at antallet sosialhjelpsmottakere og arbeidsledige fortsatt er økende. Mens Sandnes tidligere hadde en lav andel sosialhjelpsmottakere, har andelen steget kraftig siste syv år, og andelen er nå høyere enn snittet i ASSS. Dette gjelder alle aldersgrupper.

Til tross for at NAV Sandnes har satt i verk flere tiltak rettet mot ungdom, ser vi at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år øker. Konjunkturedgangen vi er vitne til gjør det vanskelig for ungdom uten utdanning og arbeidserfaring å få innpass på arbeidsmarkedet.

I kommunens oppdragsbrev heter det videre at den gjennomsnittlige stønadslengden for unge sosialhjelpsmottakere i alderen 18-25 år ikke skal overstige 4,5 måneder. For å nå målet presiserer oppdragsbrevet noen konkrete tiltak/resultatmål. Flere av disse resultatmålene er knyttet til den lovpålagte aktivitetsplikten til mottakere av sosialhjelp. Siden 2014 har Sandnes kommune hatt aktivitetsplikt for ungdom under 25 år gjennom kurstilbudet UKA, som står for Ung Kompetent Arbeidssøker. Unge sosialhjelpsmottakere med arbeidsevne må delta på et kurs med fokus på kartlegging, jobbsøking og motivasjon.

¹ ASSS-nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. ASSS står for «Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner».

I oppdragsbrevet heter det at minimum 60 prosent av alle som starter på kurstilbudet UKA skal gå til skole, arbeid eller arbeidsrettet aktivitet etter avslutning. Er dette resultatmålet nådd?

I løpet av 2016 var 177 ungdommer innom UKA². Av disse gikk 126 til arbeidstrening, AKS³, læreplass, skole eller ordinær jobb, noe som gir en prosentandel på 71 prosent⁴. Resultatmålet er med andre ord nådd, noe som må sies å være positivt etter vår vurdering.

Dersom vi kun konsentrerer oss om de som gikk over til jobb eller utdanning, faller imidlertid andelen til 27 prosent⁵. Med andre ord er det mange ungdommer som går fra et tiltak til et annet. Likevel må vi si at kommunens bruk av praksisplasser gir ungdommene en verdifull arbeidserfaring, og målet med alle tiltakene er ordinær jobb eller utdanning etter endt praksisperiode.

I henhold til NAV-loven § 14 er NAV-kontoret pålagt å klassifisere søkere som tar kontakt i fire kategorier, ut fra en vurdering av hvilket oppfølgingsbehov den enkelte har. NAV deler brukerne inn i ulike innsatsbehov. Ett av oppdragsbrevets resultatmål er at 90 prosent av alle unge under 25 år med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov, skal få utarbeidet en oppdatert aktivitetsplan med konkrete delmål knyttet til arbeidsrettet aktivitet. Fasiten for 2016 viser at blant 206 brukere har 187 fått utarbeidet en aktivitetsplan, noe som gir en måloppnåelse på 91 prosent. Med andre ord er resultatmålet nådd, og etter vår vurdering er dette et godt resultat.

Til tross for at flere av resultatmålene som skal bidra til redusert stønadslengde er nådd, viser foreløpige/ureviderte tall fra KOSTRA at det overordnede målet om stønadslengde på 4,5 måneder ikke er nådd. Sammenlignet med snittet i ASSS, har unge sosialhjelpsmottakere i Sandnes en betydelig lengre stønadslengde. Dette må sies å være særlig bekymringsfullt, tatt i betraktning at dette er en gruppe som står ved starten av sin yrkeskarriere.

Samtidig ser vi en liten nedgang i stønadslengden i Sandnes sammenlignet med 2015. Dersom denne reduksjonen fortsetter i 2017, peker dette i retning av at NAV-kontorets tiltak har god effekt.

Bruken av midlertidig bolig

I henhold til kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 skal bruken av midlertidig bolig reduseres. Som følge av kommunens boveilederprosjekt og endringer i boligmarkedet er behovet for midlertidige botilbud redusert, og flere brukere har gått fra midlertidig til leid bolig. Resultatene for 2016 må sies å være gode.

² Av disse flere deltatt flere ganger, ved at de avslutter arbeidstrening og kommer tilbake til UKA.

³ Aktiv kompetansebygging i Sandnes kommune (AKS) er en egen resultat enhet som tilbyr kommunale tiltaksplasser.

⁴ I vår utregning har vi ikke tatt hensyn til at 6 av 177 har flyttet, og 5 var ikke aktuell for UKA likevel.

⁵ jobb: 30, skole: 15 og læreplass: 2, til sammen 47 ungdommer.

Kvalifiseringsprogrammet

Gjennom kommunens økonomiplan er NAV Sandnes tilført ressurser til Kvalifiseringsprogrammet, og i henhold til oppdragsbrevet fra kommunen er målsettingen å øke antallet deltakere og andelen med overgang til utdanning eller arbeid. Resultatmålet er at andelen mottakere av KVP per 1000 innb. 18-66 år skal være på linje med snittet i ASSS-kommunene. Foreløpige tall fra KOSTRA viser at dette målet ikke er nådd. Sandnes har klart å øke antallet deltakere i programmet, men andelen er ennå ikke på linje med snittet i ASSS-kommunene.

Samtidig viser tallene vi har fått for 2016, at andelen deltakere med overgang til utdanning og arbeid har økt betydelig, noe som må sies å være positivt. Om kommunen klarer å nå sin egen målsetting om å komme på linje med snittet i ASSS-kommunene, vil først være klart i september 2017. Det gjenstår dermed å se om dette målet nås.

Samarbeid med andre instanser

NAV Sandnes samarbeider med en rekke ulike instanser, deriblant fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, som bistår ungdommer som ikke er i opplæring eller arbeid⁶. Gjennom tjenesten får ungdommene tilbud om arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. Samarbeidet er regulert gjennom avtaler mellom partene, og oppfølgingstjenesten sier seg fornøyd med samarbeidet.

Mestringsenheten og barneverntjenesten i kommunen er også sentrale samarbeidspartnere. De forteller at NAV-kontoret nylig har utnevnt faste kontaktpersoner og at dette har gjort det enklere å komme i kontakt. Dessuten blir partene bedre kjent med hverandres oppgaver og ansvarsområder. Både Mestringsenheten og barneverntjenesten sier seg fornøyd med samarbeidet.

Gjennomgang av enkeltsaker og intervju med unge sosialhjelpsmottakere

Som den del av revisjonsprosjektet har vi gjennomgått ni tilfeldig utvalgte sosialhjelpssaker fra en komplett liste over deltakere på UKA høsten 2015 og våren 2016. Deltakelse på UKA er som nevnt pliktig for brukere som søker om sosialhjelp og som ikke er i jobb eller utdanning. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet.

I henhold til krav i kommunens oppdragsbrev og NAV-loven har vi kontrollert om vedkommende startet på UKA innen angitte frist, om det foreligger vedtak om innsatsnivå og aktivitetsplan, om vedkommende har vært i arbeidstrening, og om vedkommende nå er i gang med utdanning eller jobb. Vår dokumentgjennomgang viser at NAV-kontoret oppfyller kravene som er angitt i oppdragsbrevet og NAV-loven.

Vår gjennomgang av enkeltsaker og intervju med UKA-deltakere våren 2017 avdekker en gruppe ungdommer med følgende generelle fellestrekk:

⁶ Ungdommer med rett til videregående opplæring.

Søknaden om sosialhjelp anses som midlertidig, i påvente av:

- skolestart eller studiestart (som gir rett til støtte fra lånekassen), eller
- oppstart på arbeidstrening (som gir rett til tiltakspenger), eller
- første lønnsutbetaling i ny jobb.

Ungdommene oppsøker NAV fordi de ikke har klart å skaffe seg en jobb og mangler penger til livsopphold. Flere søker om sosialhjelp for å kunne betale husleie til foreldrene. Ungdommene har forsøkt seg på ulike utdannings- eller skoletilbud allerede, men har avsluttet uten å fullføre. Noen har for dårlige karakterer til å komme inn på det de faktisk ønsker, andre sliter med vanskelige familieforhold eller å finne ut hva de vil. Noen har også opparbeidet seg mye gjeld etter å ha begynt og sluttet på ulike private utdanningstilbud. Et klart flertall er gutter med innvandrerbakgrunn.

Våre anbefalinger:

- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å vurdere behovet for å styrke brukermedvirkningen, ved å revitalisere brukerutvalget og gjennomføre brukerundersøkelse.
- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å analysere hvorfor antall sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18 – 24 år har økt så sterkt de siste årene, for om mulig å finne årsakssammenhenger som kan peke fram mot aktuelle tiltak.
- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å vurdere flere tiltak for å redusere stønadslengden blant unge sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommentar fra Rådmannen – mottatt 05.04.2017:

Rapporten gir en grundig oversikt over utviklingen av sosialhjelp til unge mottakere, hvilke innsatser NAV har for å dempe veksten i antallet unge sosialhjelpsmottakere og hvordan NAV kan bidra til at flere går over fra stønad til utdanning eller arbeid. Rapporten gir også en god oppsummering av resultatene for NAV i 2016, satt opp mot målsettinger i styringslinjen.

Rådmannens tilbakemeldinger på forvaltningsrevisjonens anbefalinger:

- 1. Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer behovet for å styrke brukermedvirkningen gjennom å revitalisere brukerutvalget og gjennomføre brukerundersøkelse.**

Kommunen har et stort fokus på brukertilbakemeldinger og brukermedvirkning både på individ- og systemnivå. Levekår har fokus på dette gjennom å øke kunnskapen og prøve ut ulike virkemidler for brukertilbakemeldinger som grunnlag for utvikling av tjenestene. Dette var også tema i forrige revisjonsrapport i 2016 og i oppfølgingen av denne.

NAV Sandnes skal arbeide videre med utvikling av systematisk brukerdiallog;

- På individnivå: Satsning på digitalisering gir økt tilgjengelighet og letter kommunikasjonen mellom brukerne og NAV. Gjennom utarbeidelse av aktivitetsplaner, er det lagt opp til et reelt samarbeid hvor brukers mål og forslag til løsninger vektlegges.
- På systemnivå: Alle deltakere i grupper inviteres til å gi evaluering. NAV Sandnes skal videreutvikle dette og skape arenaer for interaktive brukerdialloger som grunnlag for utviklingsarbeid. Dette gjøres for eksempel i dag i UKA der de unge inviteres til å gi innspill til hva som er kjekt og nyttig for dem. Det er et mål at disse brukerdialogene systematiseres ytterligere.

NAV har en svært sammensatt brukergruppe. Dette medfører at en må tenke brukertilbakemeldingssystemer som kan benyttes av mange, eller som kan gå mer i dybden på spesifikke utfordringsområder. Et brukerråd eller generelle brukerundersøkelser er kanskje ikke det beste for å ivareta mangfoldet, men heller at en etterspør og inviterer til dialog på områder som brukerne kjenner og som de kan gi verdifulle tilbakemeldinger om.

2. Revisjonen anbefaler at Sandnes kommune analyserer og finner årsaker til at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 øker.

Dette var også tema i forrige forvaltningsrevisjon av NAV (2016). Det er høyt fokus på oversiktsarbeid for å følge utviklingen av sosialhjelp, med et særlig blikk på unge sosialhjelpsmottakere. Kommunen er invitert inn i et nasjonalt forskningsarbeid i regi av Kommunenes sentralforbund for å se på disse sammenhengene. KS endret sin bestilling til å gjelde alle aldersgrupper og Sandnes bidrar i prosjektgruppen knyttet til arbeidet. Proba har fått forskningsoppdraget og en rapport er forventet høsten 2017. I 2016 ble det publisert aktuell forskning om unge sosialhjelpsmottagere;

<http://www.faf.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/unge-sosialhjelpsmottakere-i-storbyene-2>

Funnene fra denne rapporten benyttes som kunnskapsgrunnlag i arbeidet ved NAV Sandnes. Konkusjonen derfra er at det ikke er store forskjeller mellom kommunene. Disse studiene gir likevel ikke konkrete lokale svar og har ikke særskilt fokus på den endrede arbeidsledigheten lokalt. Kommunen har per i dag ikke ressurser eller nødvendig kompetanse til å gjøre en grundig flerfaktoranalyse av årsakssammenhenger, utover det vi vet per i dag. Kommunen ønsker derfor å søke om utviklingsmidler til å gjennomføre en slik analyse ved hjelp av eksterne kompetansemiljøer og informasjon fra tjenestene. Gjennomføringen forutsetter at det er mulig å søke statlige midler til formålet og at kommunen får en slik tildeling.

3. Revisjonen anbefaler at Sandnes kommune vurderer mulige tiltak for å redusere stønadslengden for unge sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år.

Det er stort fokus på unge sosialhjelpsmottakere og tiltak som hindrer at unge mottar passive ytelser, og stort fokus på tiltak som styrker deres muligheter for arbeid. NAV har gjennomført organisasjonsendringer høsten 2016 blant annet for å målrette arbeidet mot unge.

En god utnyttelse av statlige virkemidler (for eksempel arbeidspraksis) er viktige tiltak for å korte ned tiden på sosialhjelp som hovedinntekt. Rammene for statlige arbeidsmarkedstiltak er styrket og dette vil lette inngangen til disse. NAV stat har styrket stillingsressursene knyttet til ungdomsoppfølging ved NAV Sandnes fra 2017 og dette bedrer kapasiteten for oppfølgingsarbeidet.

Forskning viser at tidlig og tett oppfølging virker. Aktivitetsplikten er lovregulert fra 1. januar 2017. NAV Sandnes har styrket sitt samarbeid med barnevernet. Staten melder

om ny tverrfaglig satsning på «0-24 Samarbeid». Kommunen vet enda ikke helt hvilke virkemidler som ligger i denne satsningen, men vil følge opp dette når denne rulles ut.

Kommunen vil også følge med på forskning og metodeutvikling som kan styrke oppfølgingsarbeidet. Slik rådmannen vurderer det, er det gjort flere grep for å korte ned stønadslengden med mål om at unge kommer i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Fokus og videreutvikling av innsatser rettet mot dette fortsetter. Likevel vil en del av disse grepene ta tid. Et arbeidsmarked med høy ledighet er en utfordring som demper virkningen av gode grep.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan NAV Sandnes arbeider for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, og da særlig unge stønadsmottakere. Mandatet for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 18.11.2016.

I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan er arbeidet overfor sosialhjelpsmottakere styrt og organisert, og hvordan fungerer dette?
- Hvilke mål knyttet til sosialhjelp er satt for NAV-kontoret og hvordan har måloppnåelsen vært?
- Hvilke rapporteringsrutiner knyttet til sosialhjelp har kontoret?
- I hvilken grad bidrar eksisterende tiltak til at flere mottakere, spesielt innenfor de yngste aldersgruppene, kommer i arbeid og aktivitet?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV og andre aktuelle instanser?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser, foruten kommunens politiske og administrative vedtak innenfor området. Vi har også sammenlignet NAV-kontoret i Sandnes med snittet i Rogaland, ASSS-kommunene⁷ og landet. Tallene er supplert med intervju med utvalgte nøkkelpersoner ved NAV-kontoret og i kommunen, foruten sentrale samarbeidspartnere.

For å danne oss et bilde av unge sosialhjelpsmottakere i Sandnes og det arbeidet NAV-kontoret gjør overfor disse, har vi gjennomgått et knippe tilfeldig utvalgte sosialhjelpsaker og hatt samtaler med 14 sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år. Denne rapporten er en videreføring av vår forvaltningsrevisjonsrapport fra mai 2016, kalt «*Erfaringer med NAV-organiseringen*», hvor kontorets interne organisering og målstyring var hovedtema.

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget har vedtatt.

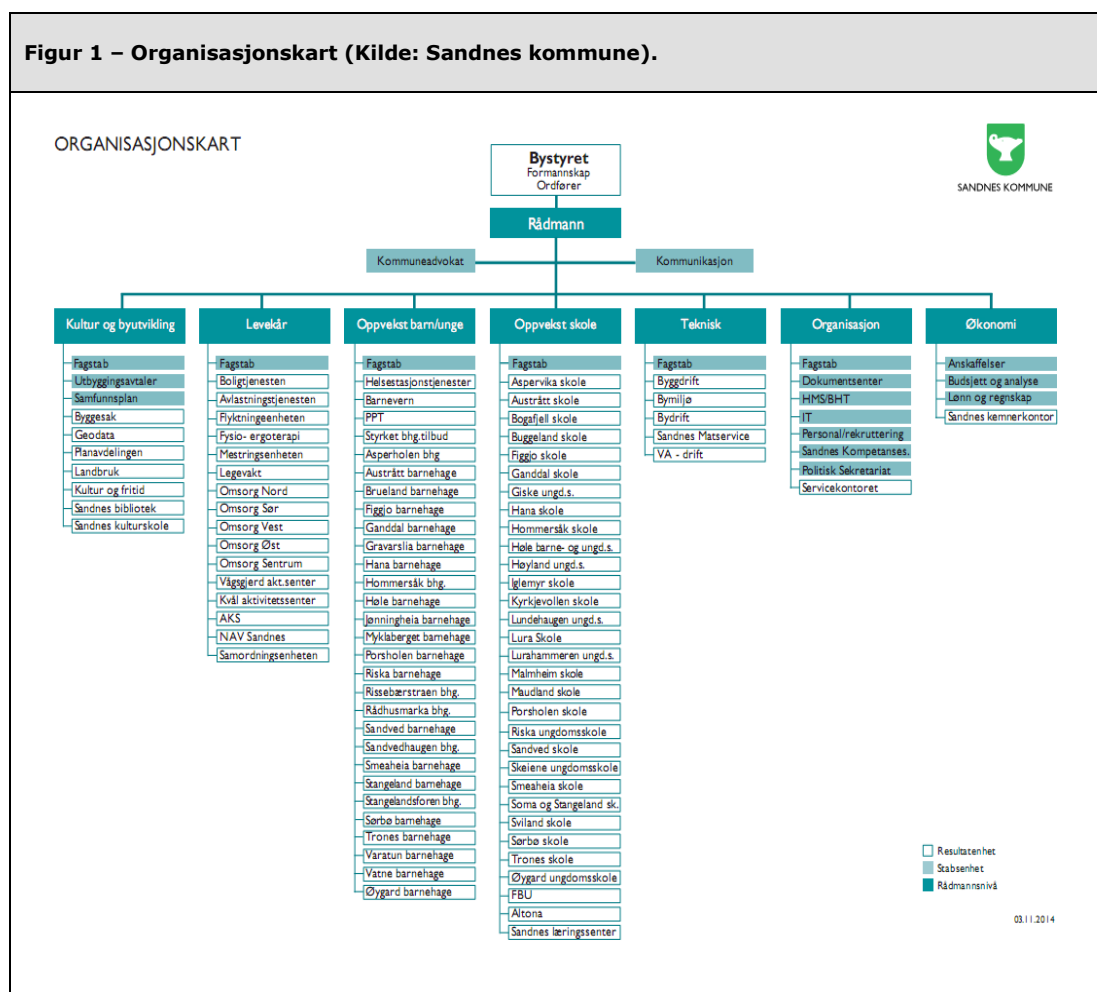
⁷ ASSS står for Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

2 ORGANISERING

2.1.1 NAV-KONTORETS ORGANISASJONSMESSIGE Plassering I KOMMUNEN

NAV-kontoret i Sandnes ble etablert 09.09.2009 og er organisert under tjenesteområdet levekår;

Figur 1 – Organisasjonskart (Kilde: Sandnes kommune).



Kommentar: Kommunen er delt inn i sju tjenesteområder, og hvert område består av flere enheter. NAV-kontoret i Sandnes, som har fått navnet NAV Sandnes, er organisert under tjenesteområdet Lvekår.

NAV-kontoret i Sandnes har ansvaret for Arbeids- og velferdsetatens tjenester etter NAV-loven og lov om sosiale tjenester. Formålet med arbeidet er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og deltakelse i samfunnslivet, og å sikre sosial og økonomisk trygghet.

2.1.2 STAT OG KOMMUNE SKAL SAMMEN ARBEIDE FOR Å FÅ FLERE I ARBEID OG AKTIVITET

NAV-kontoret i Sandnes har både kommunal og statlig ansatte, og samarbeidet er regulert i en lokal partnerskapsavtale. Ved kontoret er det to ulike styringsformer som møtes: den ene er Arbeids- og sosialdepartementets styring via Arbeids- og velferdsetaten, og den andre er kommunens ansvar for å sikre kvalitet i tjenestene overfor sine innbyggere. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet en lovforklende og veiledende rolle overfor kommunen.

Organiseringen kan karakteriseres som en krysning, hvor regulering gjennom lov, statlig styring og kontroll skal forenes med lokal autonomi. Nærmere organisering er derfor i hovedsak regulert gjennom en lokal partnerskapsavtale mellom stat og kommune.

Den enkelte leder på NAV-kontoret må balansere kommunens og statens forventninger til hvordan kontoret skal nå sine mål. Mens den kommunale delen har en kort styringslinje fra rådmann/kommunaldirektør, har statlig side en lengre styringslinje forankret i et ministerstyre som går via Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke. Alle lederne ved kontoret har ansvaret for både statlig og kommunalt ansatte, noe som i praksis innebærer to personalreglement, to lønssystem, to tidsregistreringssystem, dobbelt sett med intranett-sider mv.

Tabell 1 - Antall ansatte og årsverk, foruten utvikling i sykefravær (Kilde: NAV Sandnes)

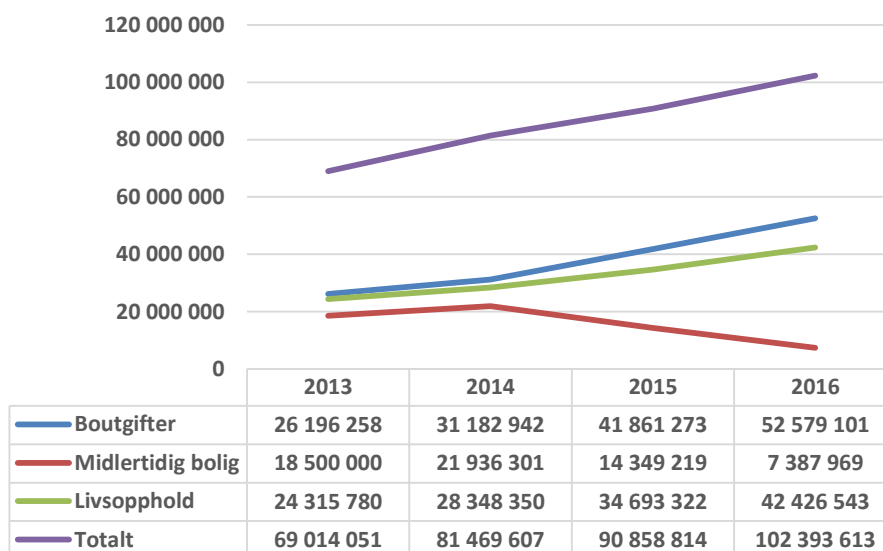
	2013	2014	2015	2016
Antall statlige årsverk og ansatte	50,9/52	64,3/70	57,2/61	57,2/61
Antall kommunale årsverk og ansatte	33,4/42	33,4/47	39,4/43	41,4/54
Sykefravær blant de statlig ansatte	7,80 %	9,10 %	7,70 %	5,70 %
Sykefravær blant de kommunalt ansatte	6,90 %	6,40 %	8,40 %	7,71 %
Nye ansettelser	11	14	20	9

Kommentar: NAV Sandnes har flest statlig ansatte, og antallet økte fram til 2015. Det totale antallet ansatte i 2016 var 115 (61 + 54). Sykefraværet har vært høyt, både blant de statlige og kommunalt ansatte, men i 2016 har fraværet gått litt ned.

Tabell 2 – Budsjet og regnskap for den kommunale delen av NAV Sandnes i kroner (Kilde: NAV Sandnes)

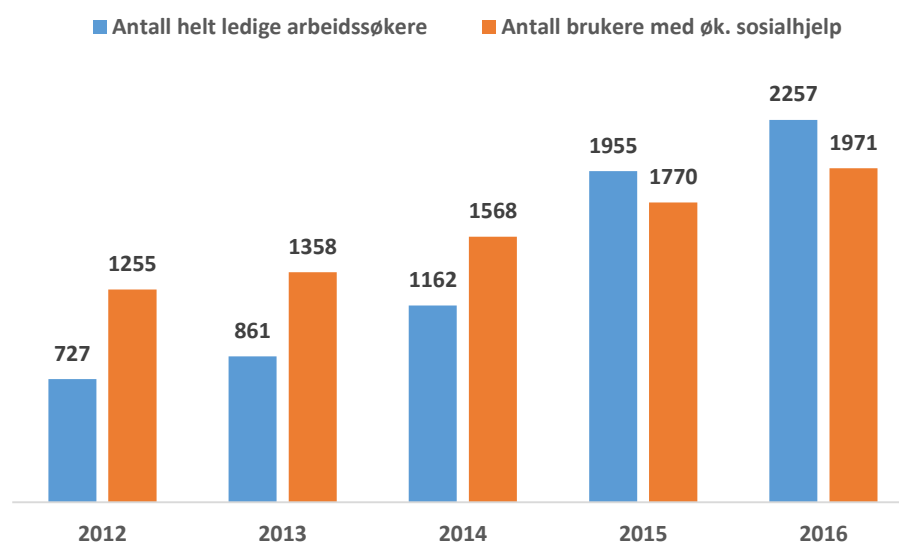
	2013	2014	2015	2016
Budsjett	92 954 000	115 994 000	132 282 000	147 257 000
Regnskap	99 249 000	109 422 000	132 426 000	147 481 000

Kommentar: Tallene inkluderer både sosialhjelp og lønn/drift. Siden 2013 har utgiftene økt kraftig.

Figur 1 – Utgifter til økonomisk sosialhjelp i Sandnes kommune (Kilde: NAV Sandnes)

Kommentar og vurdering: De totale utgiftene har økt med 48 prosent siste fire år, en utoikling som skyldes økt antall sosialhjelpsmottakere, som igjen henger sammen med økt antall arbeidsledige, jf. neste figur.

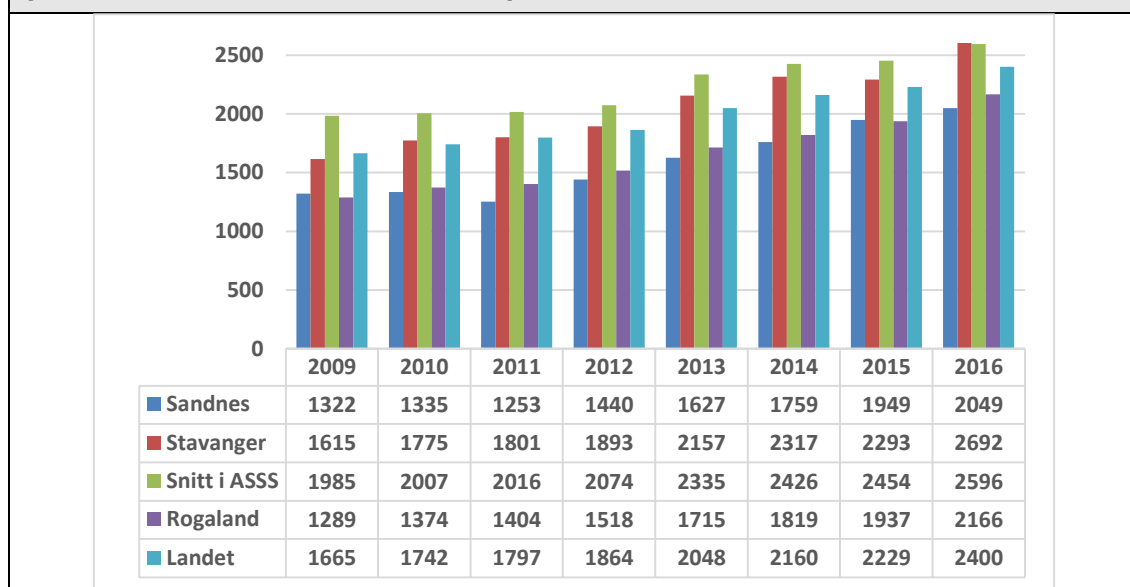
Samtidig ser vi at kommunen har lyktes med å få ned kostnadene til midlertidig bolig, noe som må sies å være positivt. Kommunens satsning på biveiledning har redusert antallet bostedsløse familier og unge, kombinert med at det er blitt enklere å skaffe seg en bolig i det private utleiemarkedet. Varig bolig øker trolig brukernes mulighet å være aktive i forhold til arbeidsrettet aktivitet og på sikt bli selvforsørgende.

Figur 3 - Antall helt ledige arbeidssøkere og antall brukere med sosialhjelp (Kilde: NAV Sandnes)

Kommentar: Økningen i utgiftene til sosialhjelp henger sammen med økningen i antall arbeidsledige. Både antallet ledige arbeidssøkere og antall brukere med økonomisk sosialhjelp har økt. Økningen er særlig stor siste to år og må ses på bakgrunn av konjunkturedgangen som følge av fallet i oljeprisen.

Sammenlignet med 2012, har antallet helt ledige arbeidssøkere økt 211 prosent, mens antallet brukere med økonomisk sosialhjelp har økt 58 prosent. Siden arbeidsledige går en periode på dagpenger, er det grunn til å anta at antallet på sosialhjelp vil øke når dagpengeperioden er utløpt. Men det er ikke alle som går over til sosialhjelp ved utløpet av dagpengeperioden.

Figur 4 - Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger
(Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2016)



Kommentar: Selv om Sandnes Kommune har hatt en økning i utgifter til økonomisk sosialhjelp de siste årene, ligger kommunen likevel under nabokommunen og snittet i ASSS, Rogaland og landet, målt i netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger.

2.1.3 STYRING OG RAPPORTERING

Gjeldende partnerskapsavtale mellom NAV Rogaland og Sandnes kommune forutsetter at partene møtes én til to ganger i året, men med stadig økende arbeidsledighet har partene møtt hverandre omtrent hver måned. I samarbeidsavtalens punkt 6 heter det videre at «behovet for gjensidig styringsinformasjon sikres gjennom å gi tilgang til aktuelle dokumenter. Partene har gjensidig ansvar for å tilrettelegge for dette». I praksis innebærer dette at ledelsen ved NAV-kontoret må forholde seg til både en statlig og en kommunal styrings- og rapporteringslinje:

- NAV Sandnes rapporterer månedlig, kvartalsvis, tertialvis og årlig til rådmannsnivå i kommunen, blant annet gjennom BARM, tertialrapport og resultatvurdering. Rapporteringen omhandler både ressursbruk, kostnader og måloppnåelse. Tertialrapportene blir behandlet politisk.
- NAV Sandnes rapporterer også til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via NAV Rogaland som for øvrig innhenter informasjon fra samtlige kommuner i fylket. I forbindelse med den statlige rapporteringen utarbeides ikke egne rapporter, men NAV Rogaland har mulighet til å hente ut tallene direkte fra fagsystemene. De

månedlige resultatene danner utgangspunkt for samtaler mellom NAV Rogaland v/ fylkesdirektør og leder for NAV Sandnes.

2.1.4 NAV-KONTORETS INNDELING AV BRUKERNE HAR BETYDNING FOR DEN INTERNE ORGANISERINGEN

I henhold til NAV-loven § 14 er kontoret pålagt å klassifisere søkere som tar kontakt, i fire kategorier, ut fra en vurdering av hvilket oppfølgingsbehov den enkelte har⁸;

- **Standard innsats** tilbys brukere som forventes å nå sitt mål i løpet av relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Brukerne skal gis tilstrekkelig informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, utdanninger og yrker. Aktuelle brukere her kan være:
 - Jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet
 - Jobbskiftere
 - Brukere med behov for sosiale tjenester

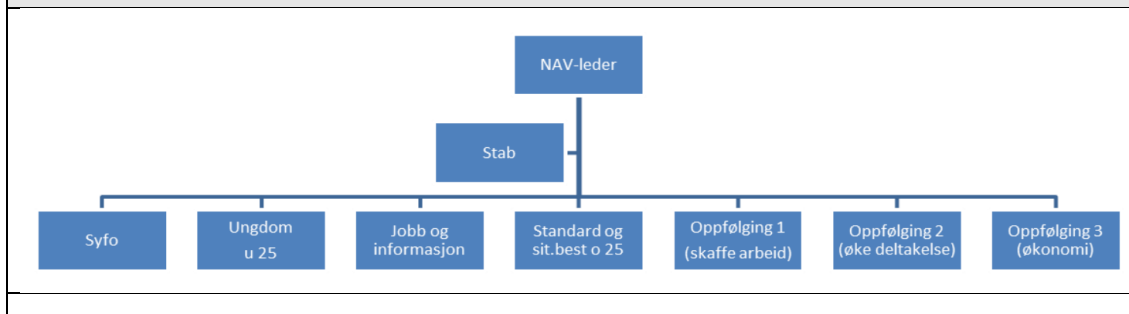
- **Situasjonsbestemt innsats** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Vanskene kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en «mismatch» mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Aktuelle brukere kan være:
 - Brukere som ikke har fullført videregående opplæring
 - Brukere med språkproblemer i arbeidslivet
 - Sykemeldte
 - Brukere med behov for økonomisk stønad

- **Spesielt tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått nedsatt arbeidsevne, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egenaktivitet, innsats fra NAV eller andre aktører.

- **Varig tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre aktører. Blant disse finner vi noen med og noen uten uførepensjon.

Denne inndelingen av brukerne legger føringer for hvordan kontoret er organisert:

⁸ Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Se vedlegg

Figur 5 - Intern organisering av NAV Sandnes (Kilde: NAV Sandnes)

Kommentar: NAV Sandnes har én felles kommunalt ansatt leder, med syv avdelingsledere, som alle har fullmakter på både statlige og kommunale tjenester:

- **Avdeling for sykefraværsoppfølging (Syfo)** har ansvaret for brukere hvor det er nødvendig å vurdere om de medisinske vilkårene for rett til sykepenger etter folketrygdloven er oppfylt.
- **Avdeling for ungdom under 25 år** har ansvaret for alle unge i aldersgruppen 18-25 år, uansett innsatsbehov (mer om denne avdelingen nedenfor).
- **Avdeling for jobb og informasjon** har ansvaret for å gi informasjon, råd og veiledning til brukere med standard oppfølgingsbehov.
- **Avdeling for oppfølging av standard og situasjonsbestemt innsats over 25 år** har ansvar for å drive arbeidsrettet oppfølging av disse brukerne.
- **Avdeling for oppfølging (1)** har ansvar for brukere med spesielt tilpasset innsats og avklaring av varig tilpasset innsats. Fokuset er rettet mot å skaffe eller beholde arbeid.
- **Avdeling for oppfølging (2)** har blant annet ansvar for brukere som deltar i Koalifiseringsprogrammet og NAV-kontorets ulike prosjekter.
- **Avdeling for oppfølging (3)** fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp, midlertidig bolig mv.

2.2 MÅLSETTINGER

NAVs hovedmål er flere i arbeid og aktivitet, jf. NAV-lovens § 1. Hvordan NAV-kontoret skal jobbe for å nå målet, blir nærmere spesifisert i mål- og resultatkrav fra stat og kommune. Med to eiere har kontoret en rekke mål⁹. Mens statens målsettinger framgår av det årlige tildelingsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, framgår kommunens krav av;

- kommunale styringsdokumenter, herunder kommunens økonomiplan

⁹ Den lokale partnerskapsavtalen mellom eierne (stat og kommune) fastsetter på generelt grunnlag at NAV-kontoret skal ha målsettinger knyttet til resultatoppnåelse, brukertilfredshet, service, saksbehandlingstid og tilgjengelighet, foruten arbeidsmiljø og HMS.

- den interne kontrakten mellom NAV-kontoret og kommunen
- kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret

Oppdragsbrevet kan ses på som en utdypning/ spesifisering av den interne kontrakten. I denne rapporten har vi sett spesielt hen til de kommunale føringene, og hvorvidt målsettingene er oppfylt;

2.2.1 KOMMUNALE FØRINGER

I henhold til Sandnes kommune sin økonomiplan 2016 -2019 skal NAV tilpasse organisasjonen og arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet og økte behov for sosiale tjenester. Økonomiplanen spesifiserer hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å nå dette målet og NAV Sandnes har på bakgrunn av statlige og kommunale føringar utarbeidet et egen virksomhetsplan og ungdomsstrategi¹⁰.

I kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret gis det klare signaler om at utgiftene til sosialhjelp skal reduseres. I brevet for 2016 finner vi følgende resultatmål:

- Sosialhjelpsutbetaling per mottaker skal reduseres til gjennomsnittet i ASSS-kommunene.
- Stønadslengden skal reduseres til det samme snittet.
- Den gjennomsnittlige stønadslengden til unge i alderen 18-25 år skal ikke overstige 4,5 måneder.

For å nå sistnevnte mål presiserer oppdragsbrevet følgende resultatmål:

- Alle nye sosialhjelpsmottakere mellom 18-25 år skal henvises til et seks ukers kurstilbud (UKA) med oppstart seinest 1 uke etter framsatt søknad om sosialhjelp.
- For deltakere med arbeidsevne skal det settes vilkår om arbeidsrettet aktivitet for sosialhjelp, også etter avslutning av kurstilbudet UKA, i tilfeller hvor kursdeltakelsen ikke har ført til arbeid eller andre tiltak.
- Minimum 60 prosent av alle som starter på kurstilbudet UKA skal gå til skole, arbeid eller arbeidsrettet aktivitet ved avslutning.
- For unge som vurderes å være uten arbeidsevne skal det opprettes samarbeid med andre instanser for avklaring av hjelpebehov og aktuelle tiltak.
- 90 prosent av alle under 25 år med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov skal ha en oppdatert aktivitetsplan med konkrete delmål knyttet til arbeidsrettet aktivitet.

¹⁰ Mer om NAV-kontorets virksomhetsplan og ungdomsstrategi i rapportens vedlegg.

Hvorvidt disse målene er nådd i 2016 er nærmere omtalt i kapitlet om måloppnåelse, se nedenfor.

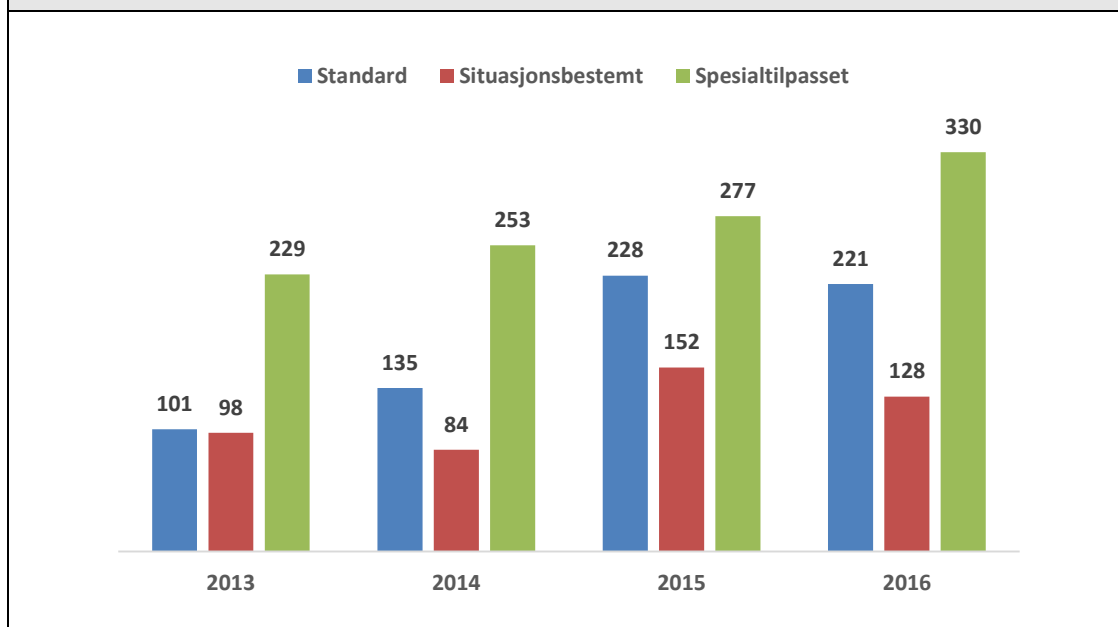
2.3 TILTAK OVERFOR UNGE

2.3.1 EGEN AVDELING MED UTSTRAKT SAMARBEID MED EKSTERNE

Som nevnt under kapitlet om NAV-kontorets interne organisering har kontoret valgt å opprette en egen avdeling med ansvar for alle unge i alderen 18-25 år, uavhengig av innsatsbehov. Opprettelsen av avdelingen må ses på bakgrunn av at denne brukergruppen har enkelte særskilte utfordringer knyttet til alder, som manglende skolegang og lite erfaring med jobbsøking og arbeidsliv. Svak tilknytningen til arbeidsmarkedet gjør at mange unge ikke har opptjent fullverdige rettigheter i folketrygden, og de er dermed avskåret fra ytelser som for eksempel dagpenger ved ledighet.

Avdeling for unge under 25 år består av 1 leder og 15 veiledere, og løser sine oppgaver på tvers av statlige og kommunale tjenester. Avdelingen har ansvar for biveiledning og behandling av søknader om sosialhjelp, foruten aktivitetsplikten til sosialhjelpsmottakere. Kartlegging, veiledning og motivering er sentrale oppgaver, og avdelingens ansatte samarbeider tett med andre instanser (mer om dette i eget kapittel om samarbeid).

Ungdommene får tilbud om en fast veileder, de kan benytte et eget telefonnummer og i publikumsmottaket er det opprettet en egen vaktordning. Hvordan avdelingens målgruppe, unge i alderen 18-25 år, fordeler seg innenfor de ulike innsatsbehovene, er gjengitt i denne figuren;

Figur 6 – Avdelingens målgruppe fordelt på innsatsbehov. Historisk utvikling fra 2013-2016 (Kilde: NAV Sandnes¹¹)

Kommentar: Vi ser kraftig økning i antallet innenfor alle innsatsbehovene. Økningen har vært sterkest i gruppen standard innsats (En økning på 119 prosent, mens situasjonsbestemt har økt 31 prosent og spesialtilpasset 44 prosent, sammenlignet med tallene for 2013). Som nevnt, finner vi de sosialhjelpsmottakerne med lavest behov for oppfølging i gruppen Standard innsats.

Årsaken til økningen er den økende arbeidsledigheten vi har vært vitne til de siste årene, som følge av fallet i oljeprisen. I et stramt arbeidsmarked er det gjerne de unge som får merke konsekvensene først.

Økonomisk sosialhjelp er en stønad for personer som selv ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Sosialhjelpen er ment som en siste sikring mot fattigdom i Norge, og er regulert av lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten. Sosialhjelpsmottakerne kan ha sosialhjelp som hovedinntekt eller som supplerende inntekt. Hvordan avdelingens målgruppe, unge i alderen 18 til 25 år, fordeler seg på ulike ytelser, er gjengitt i tabellen under;

Tabell 3 – Avdelingens målgruppe fordelt på ytelser (Kilde: NAV Sandnes. Tall per november 2016¹²)

	Antall
Mottar sosialhjelp (18-24 år)	231
Mottar arbeidsavklaringspenger (20-25 år)	206
Har rett på dagpenger (20-25 år)	147
Mottar tiltakspenger (18-24 år)	36
Totalt antall	620

Kommentar og vurdering: Som tabellen viser, vil det variere hvilke ytelser målgruppen mottar. Vi ser at 37 prosent av avdelingens målgruppe mottar sosialhjelp.

¹¹ Dette er kun tall for én måned, nærmere bestemt desember hvert år. Mao. ikke akkumulerte tall for hele kalenderåret.

¹² Kun tall for november måned, ikke akkumulerte tall for hele kalenderåret.

2.3.2 AKTIVITETSPLIKT

Et viktig virkemiddel for redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp.

Etter en endring av lov om sosiale tjenester fra 01.01.17 har kommunene nå en plikt å tilby en aktivitet for personer under 30 år som søker sosialhjelp. I paragraf 20 a heter det at «det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler imot det»¹³.

Siden 2014 har Sandnes kommune hatt aktivitetsplikt for ungdom under 25 år gjennom tiltaket UKA, som står for Ung Kompetent Arbeidssøker. Unge sosialhjelpsmottakere med arbeidsevne har plikt til å delta på et kurs med fokus på kartlegging, jobbsøking og motivasjon¹⁴. Fra midten av mars 2017 vil aldersgrensen for tiltaket bli utvidet til 30 år.

Deltakere som blir selvforsørget, finner seg jobb, arbeidstrening eller andre aktiviteter avslutter umiddelbart. Deltakere som ikke finner alternativer, fortsetter til annet er avklart. Sistnevnte er en innskjerping i forhold til tidligere år, og fremgår av kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 (jamfør punkt 2, som listet opp ovenfor).

Tiltaket gir NAV-kontoret en arena til å kartlegge, avklare behov og eventuelt henvise videre. Deltakerne må møte fire dager i uken, og fravær gir trekk i stønaden. Ungdommene blir satt til å utforme CV og jobbsøknader, og de trener på jobbintervjuer og leter etter ledige stillinger etc. Tiltaket innebærer også fysisk trening med innebandy, volleyball mm. og oppmøte én dag i uken på AKS, som tilbyr kommunale tiltaksplasser. Her får deltakerne tildelt ulike arbeidsoppgaver, som maling, saging av trær, rydding eller matlaging.

Målet med tiltaket er høy avgang til arbeid, utdanning eller annen arbeidsrettet aktivitet. Statlige tiltaksplasser er en stor del av NAV-kontorets tiltakspakke overfor unge, og for de som har behov for det, kan også andre former for oppfølging bli aktuelt:

- Vedkommende fortsetter i tiltak finansiert gjennom statlige tiltaksmidler (f. eks praksisplass)
- Vedkommende søkes inn til AKS på ordinær plass.
- Vedkommende søkes inn på Kvalifiseringsprogram
- Vedkommende søkes inn på arbeidsavklaringspenger på grunn av nedsatt arbeidsevne som følge av skade eller sykdom)

¹³ Unntak kan bare skje der søker kartlegges for spesielt tilpasset innsats og der UKA ikke synes hensiktsmessig for dem, eller ved varig tilpasset innsats. Ved søknad om supplerende sosialhjelp vurderes deltakelse i UKA

¹⁴ Merk at dette gjelder ungdom med arbeidsevne. I praksis vil det være unge med standard og situasjonsbestemt innsats. NAV følger også opp mottakere av sosialhjelp som har nedsatt arbeidsevne (f.eks. grunnet helse- og/eller rusproblemer) og som er kartlagt til å ha behov for «spesielt tilpasset innsats».

2.3.3 BOVEILEDNING

Sandnes kommune har lenge hatt for få kommunale boliger. I et stramt boligmarked økte behovet for midlertidig overnatting til familier, unge og vanskeligstilte. Av denne grunn har mange bodd i midlertidig bolig. Gjennom kommunens boveilederprosjekter har både unge og familier fått hjelp av en veileder til å finne seg en bolig. Prosjektene har vært finansiert av Fylkesmannen og Husbanken, og har så langt gitt gode resultater. Mer om dette i neste kapittel om måloppnåelse.

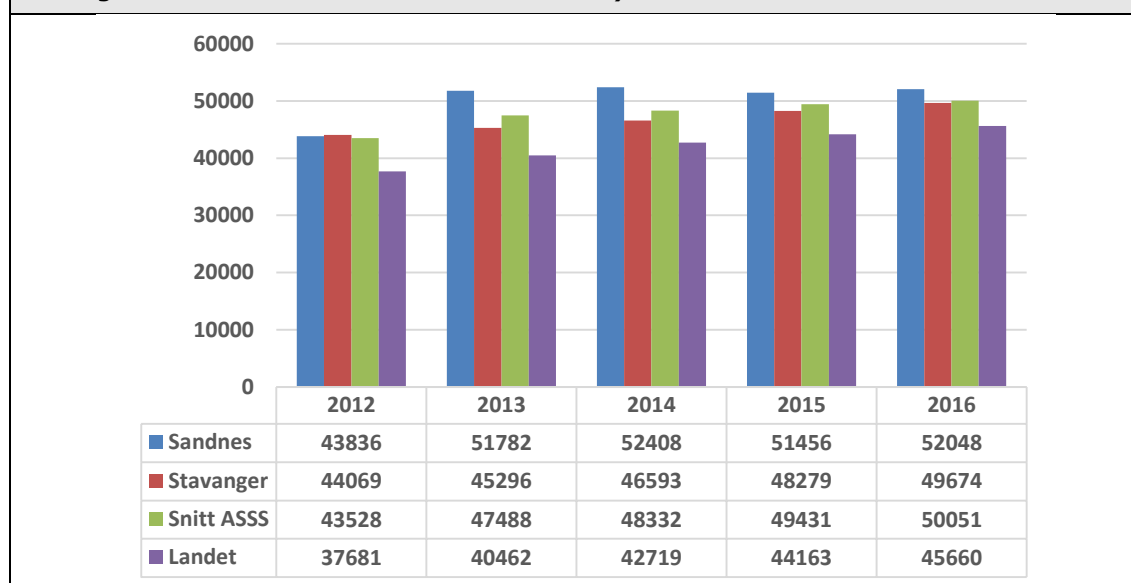
2.4 MÅLOPPNÅELSE

2.4.1 LAVERE GJENNOMSNIITTLIG UT BETALING?

I 2016 var gjennomsnittlig utbetaling per bruker i Sandnes kr 52 048 ifølge ureviderte tall fra KOSTRA, målt i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp per mottaker. Målet for 2016 var å komme ned til ASSS-gjennomsnittet, ifølge Sandnes kommune sitt oppdragsbrev til NAV-kontoret.

I 2016 var snittet i ASSS på kr 50 051 ifølge KOSTRA. Målet er med andre ord ikke nådd. Imidlertid har veksten i Sandnes flatet ut;

Figur 7 – Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp per mottaker (Kilde: KOSTRA. Tall for Rogaland finnes ikke. Ureviderte tall for 2016)¹⁵



¹⁵ I henhold til Sandnes kommune sitt oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 er ett av resultatmålene at gjennomsnittlig utbetaling per bruker skal reduseres til gjennomsnittet i ASSS-kommunene. Brevet spesifiserer imidlertid ikke hvilket mål som skal legges til grunn. Vi har i denne rapporten tolket resultatmålet dithen at det er tale om KOSTRA sin indikator «Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp per mottaker», siden det er disse tallene som ligger nærmest fjorårets måltall.

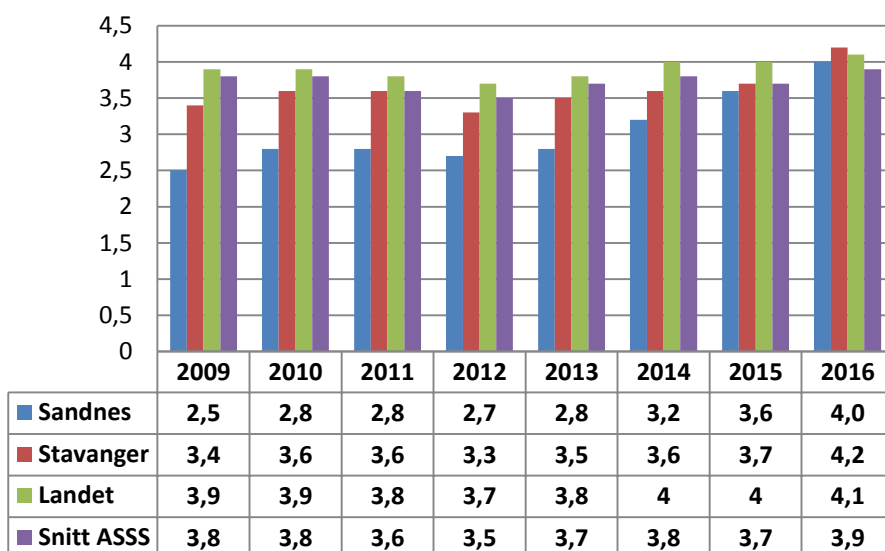
Kommentar og vurdering: Målet er ikke nådd. Dessverre ser vi en liten økning fra 2015. Men veksten i Sandnes kan likevel sies å ha flatet ut, og Sandnes kommune har kommet nærmere landssnittet, noe som må sies å være positivt. De høye kostnadene per bruker i Sandnes må ses på bakgrunn av høye boutgifter.

2.4.2 FÆRRE SOSIALHJELPSMOTTAKERE?

I henhold til kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 er hovedmålet å få flere brukere i arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet. Er dette målet nådd?

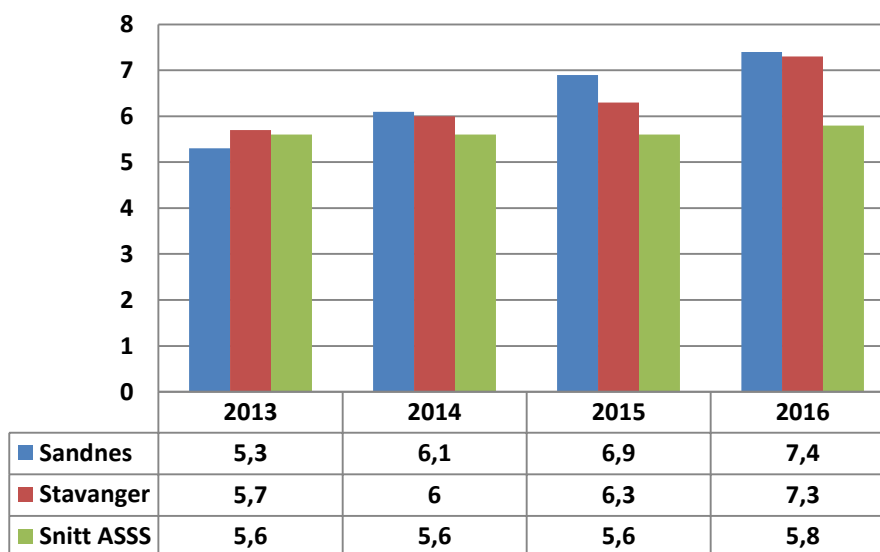
De tre neste figurene viser med klartekst at målet om færre sosialhjelpsmottakere ikke er nådd;

Figur 8 - Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20 til 66 år av innbyggere 20-66 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Tall for Rogaland finnes ikke. Ureviderte tall for 2016)



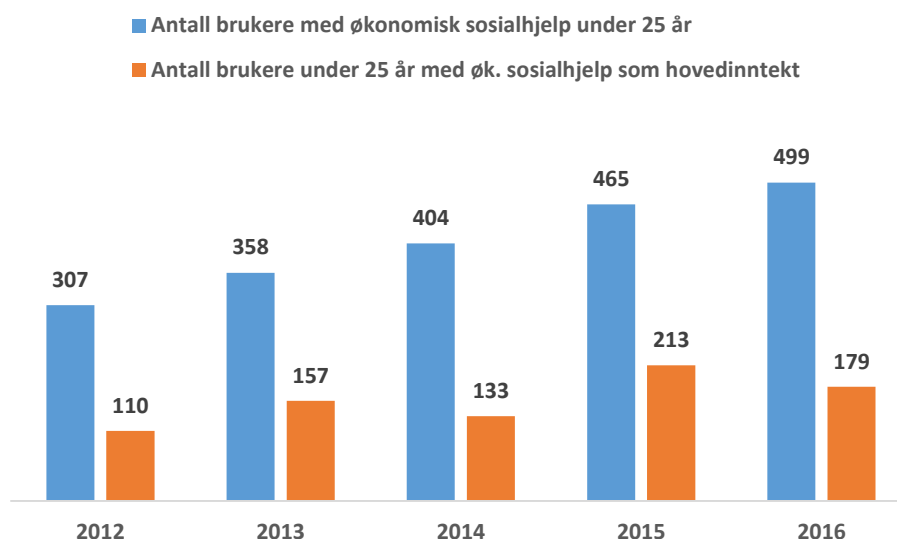
Kommentar: Sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger tidligere hatt noe lavere andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år. Men i Sandnes og Stavanger har andelen steget kraftig siste syv år, og andelen er nå dessverre høyere enn snittet i ASSS.

Figur 9 - Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 18 til 24 år av innbyggere 18-24 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Ureviderte tall for 2016. Tall for tidligere år og for landet som helhet, finnes ikke.)



Kommentar: Sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger hatt en kraftig økning i andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år. Sterkest har økningen vært i Sandnes. Kommunen kjennetegnes av en ung befolkningssammensetning, og ligger kanskje ikke helt uventet høyt på andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år. Men dette forklarer ikke alt. Arbeidsledigheten er høyere i Sandnes/Stavanger enn i de andre ASSS-kommunene, og Sandnes kommune ligger nå høyest - hele 28 prosent over snittet i ASSS.

Figur 10 - Antall brukere med økonomisk sosialhjelp under 25 år og antall brukere under 25 år med sosialhjelp som hovedinntekt (Kilde: NAV Sandnes)



Kommentar og vurdering: Blant de under 25 år har det funnet sted en økning. Manglende opptjening i folketrygden gjør at unge ofte er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere.

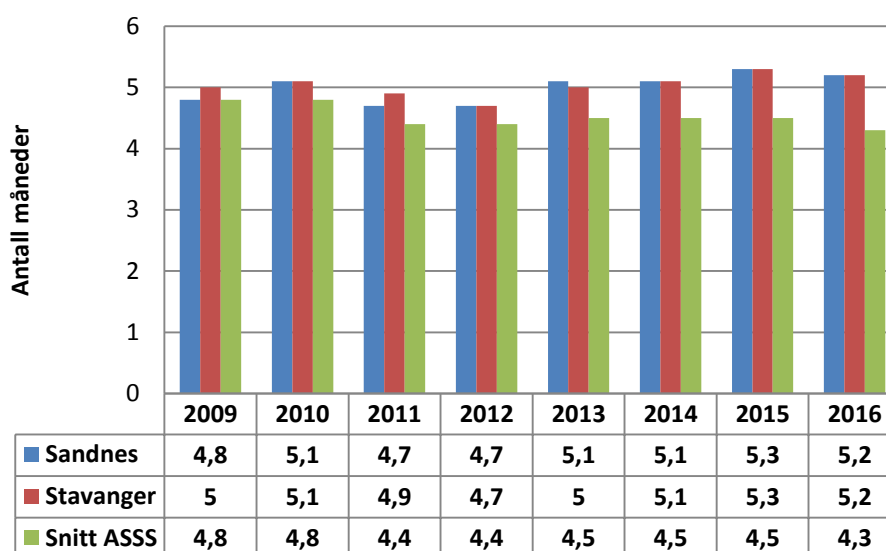
Økningen skyldes som nevnt hovedsakelig strammere arbeidsmarked. Det kan også tenkes at en høy andel arbeidsinnvandrere i kommunen også spiller en rolle her. Kommunen har hatt en relativt kraftig befolkningsvekst, mye på grunn av høy arbeidsinnvandring de senere årene. I en konjunkturedgang antas dette å gi ekstra høye ledighetstall, som igjen fører til høyere utgifter til sosialhjelp. For ungdom uten utdanning og arbeidserfaring vil det i en konjunkturedgang være ekstra vanskelig å få innpass på arbeidsmarkedet, og med høy arbeidsinnvandring kan det tenkes at det har blitt vanskeligere å få seg en jobb som ikke stiller høye krav til utdanning og kompetanse.

2.4.3 REDUSERT STØNADSLENGDE?

I henhold til oppdragsbrevet fra Sandnes kommune til NAV-kontoret er det overordnede målet at den gjennomsnittlige stønadslengden for unge i aldersgruppen 18-25 år ikke skal overstige 4,5 måneder i 2016. Er dette målet nådd?

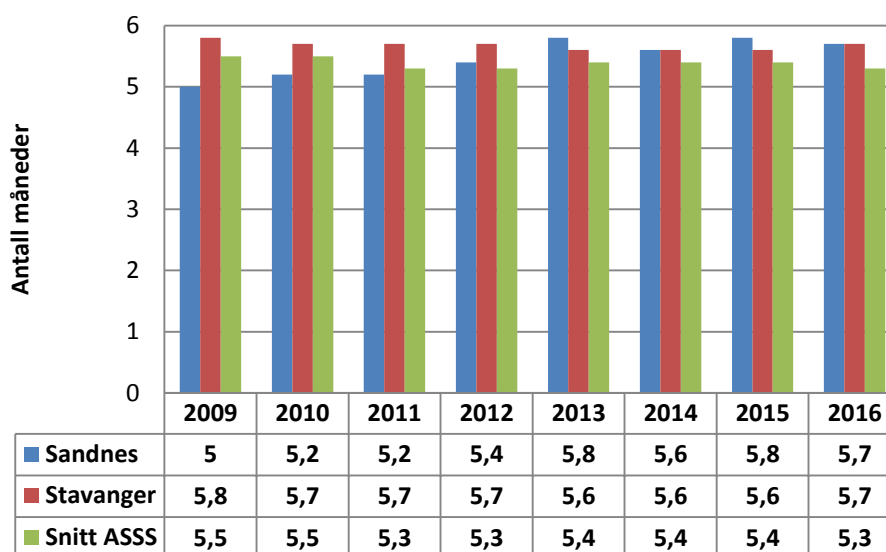
De to neste figurene, som er basert på foreløpige/ureviderte tall fra KOSTRA, viser at dette målet ikke er nådd;

Figur 11 - Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18 til 24 år
(Kilde: KOSTRA. Foreløpige tall for 2016)



Kommentar og vurdering: Sammenlignet med snittet i ASSS, har unge mottakere i Sandnes og Stavanger betydelig lengre stønadslengde. Fra å ligge på samme nivå, er differansen til snittet i ASSS blitt stor. Et lite lyspunkt er en liten nedgang fra 2015. For å kunne se tallene i en større sammenheng, tar vi også med utviklingen i aldersgruppen 25-66 år;

Figur 12 - Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25 til 66 år
(Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2016)



Kommentar: Sammenlignet med aldersgruppen 18-24 år har mottakere i aldersgruppen 25-66 år lengre stønadslengde. Stønadslengden er også for denne gruppen høyere enn snittet i ASSS. Målet for 2016 er med andre ord ikke nådd. Men et lyspunkt er at på tross av en fortsatt kraftig økning i arbeidsledigheten i Sandnes, ser vi at stønadslengden ikke øker tilsvarende.

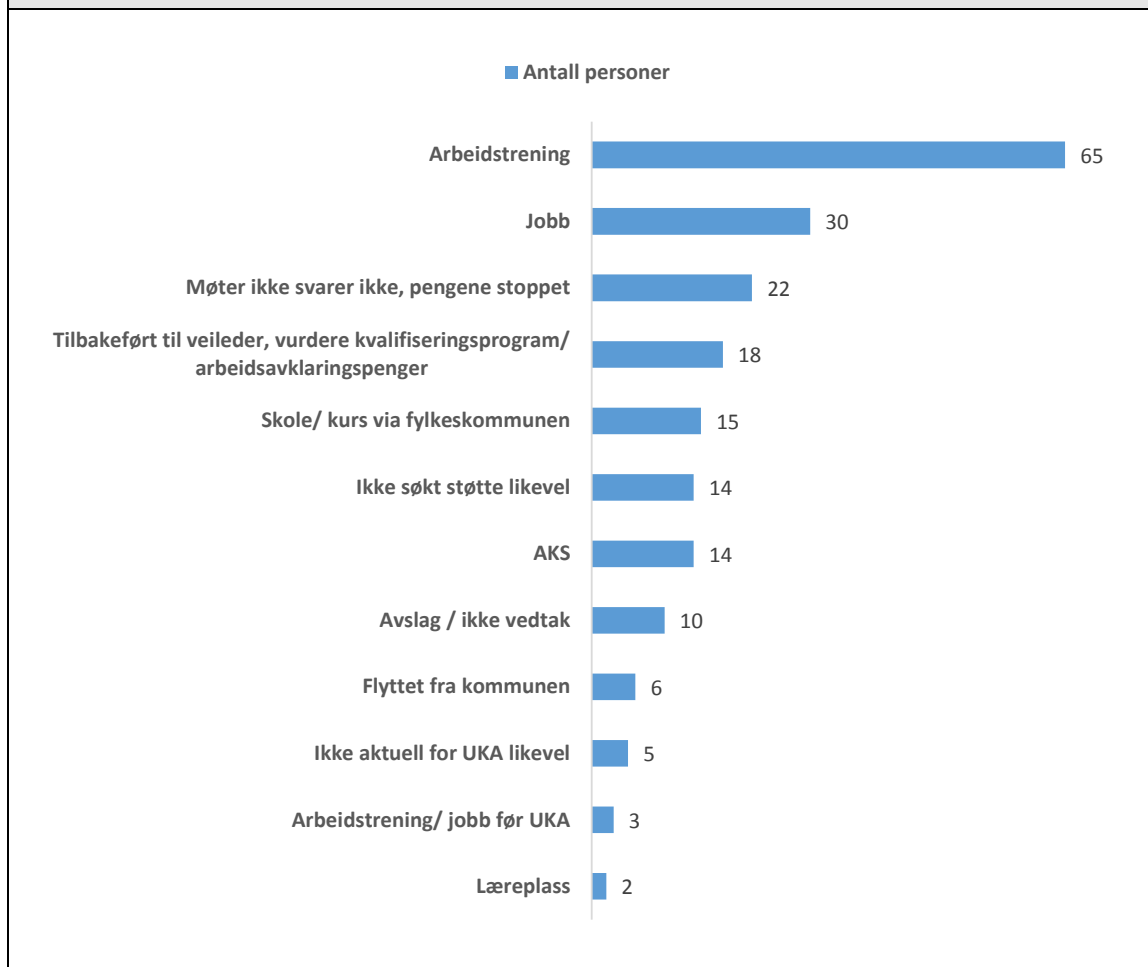
2.4.4 GODE RESULTATER FOR DELTAKERNE I UKA?

For å nå det overordnede målet om å få ned stønadslengden til unge sosialhjelpsmottakere, presiserer oppdragsbrevet for 2016 som nevnt noen konkrete tiltak/ resultatmål. Ett av disse resultatmålene er at minimum 60 prosent av alle som starter på UKA skal gå til skole, arbeid eller arbeidsrettet aktivitet etter avslutning. Er dette målet nådd?

I løpet av 2016 var 177 ungdommer innom UKA¹⁶. Og av disse gikk 126 til arbeidstrening, AKS, læreplass, skole eller ordinær jobb, noe som gir en prosentandel på 71 prosent¹⁷. Målet ble med andre ord nådd, noe som må sies å være positivt etter vår vurdering;

¹⁶ Av disse flere deltatt flere ganger, ved at de avslutter arbeidstrening og kommer tilbake til UKA.

¹⁷ I vår utregning har vi ikke tatt hensyn til at 6 av 177 har flytta, 5 var ikke aktuell for UKA likevel etc.

Figur 13 – Hva deltakerne i UKA 2016 gikk til etter avslutning (Kilde: NAV Sandnes)

Kommentar: En prosentandel på 71 prosent er etter vår vurdering et bra resultat¹⁸. Men dersom vi kun konsentrerer oss om de som gikk over til jobb eller utdanning, faller andelen til 27 prosent (jobb: 30, skole: 15 og lære plass: 2, til sammen 47). Med andre ord er det mange ungdommer som går fra et tiltak til et annet.

2.4.5 HAR DE UNGE UNDER 25 ÅR FÅTT EN OPPDATERT AKTIVITETSPLAN?

Et annet resultatmål i kommunens oppdragsbrev for 2016 er at 90 prosent av alle unge under 25 år med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov, skal ha en oppdatert aktivitetsplan med konkrete delmål knyttet til arbeidsrettet aktivitet. Er dette målet nådd?

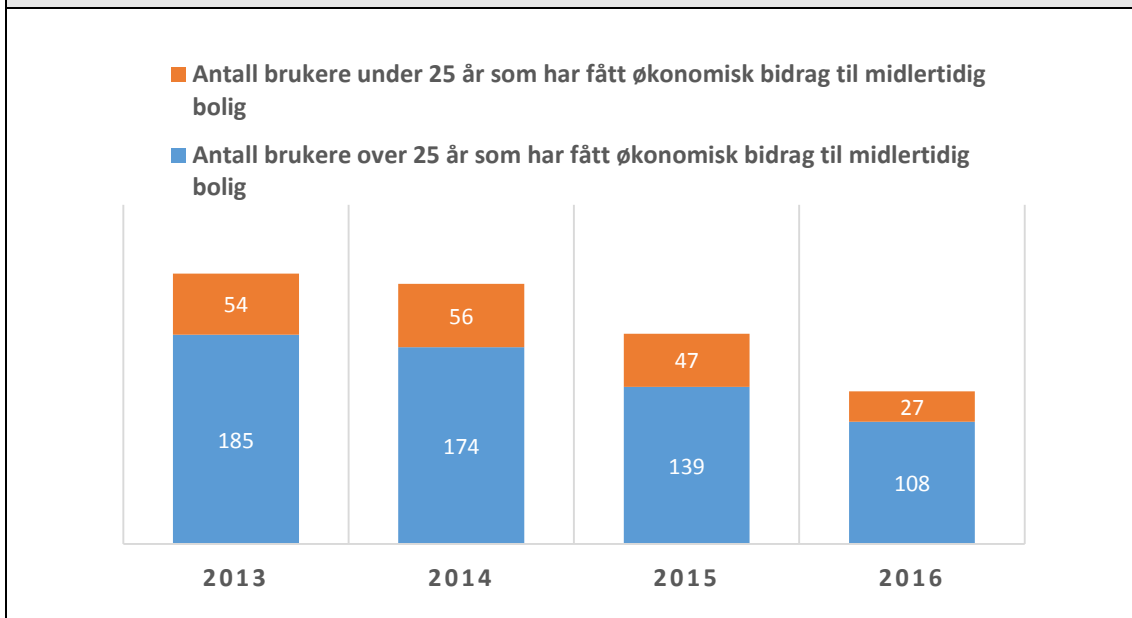
Fasiten for 2016 viser at blant 206 brukere har 187 fått utarbeidet en aktivitetsplan, noe som gir en måloppnåelse på 91 prosent. Med andre ord er målet nådd. Etter vår vurdering er dette et godt resultat.

¹⁸ Vi gjør oppmerksom på at deltakere på UKA er ungdom som mottar sosialhjelp som hovedinntekt og som har arbeidsevne. Unge i aldersgruppen 18-24 år som mottar supplerende sosialhjelp eller som har spesielt tilpasset innsatsbehov, er ikke omfattet av tiltaket.

2.4.6 ER BRUKEN AV MIDLERTIDIG BOLIG REDUSERT?

I henhold til kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 skal bruken av midlertidig bolig reduseres. Er dette målet nådd?

Tabell 14 – Antall brukere over og under 25 år i midlertidig bolig
(Kilde: NAV Sandnes)



Kommentar og vurdering: Som følge av kommunens boveilederprosjekt og endringer i boligmarkedet er behovet for midlertidige botilbud redusert. Boveilederprosjektet har bidratt til at flere brukere har gått fra midlertidig til leid bolig. Dette må sies å være gode resultater.

2.4.7 FLERE DELTAKERE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET OG ØKT ANDEL MED OVERGANG TIL ARBEID?

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet i november 2007 er blitt kalt myndighetenes viktigste virkemiddel mot fattigdom. Programmet er rettet mot grupper med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og dette er i stor grad personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Gjennom økonomiplanen er NAV Sandnes tilført stillingsressurser til Kvalifiseringsprogrammet, og i henhold til kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret er målsettingen å øke antallet deltakere i programmet og andelen med overgang til utdanning eller arbeid. Nærmere bestemt er målsettingen at andelen mottakere av KVP pr 1000 innb. 18-66 år skal være på linje med snittet i ASSS-kommunene;

Tabell 4 - Mottakere av kvalifiseringsstønning per 1000 innbyggere 20-66 år (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Sandnes	2,9	2,1	2,5	2,6	3,2
Stavanger	3,5	3,3	3,7	4	4,5
Snitt ASSS	3,3	3	3,1	3,2	3,6

Kommentar: De foreløpige tallene fra KOSTRA viser at målet ikke er nådd. Sandnes har klart å øke antallet deltakere i programmet, men er ennå ikke på linje med snittet i ASSS-kommunene. I Stavanger har andelen økt mer, og andelen er her nå over snittet i ASSS.

Kvalifiseringsprogrammet retter seg ikke mot en bestemt aldersgruppe, men i 2016 var 34 av totalt 147 deltakere i aldersgruppen 18 til 34 år, får vi opplyst fra NAV-kontoret.

Tallene vi har fått for 2016 viser at andelen deltakere med overgang til utdanning og arbeid har økt betydelig. Tall for ASSS vil først foreligge i september 2017. Det gjenstår dermed å se om målet nås;

Tabell 5 – Andel deltakere som gikk til arbeid, skole eller utdanning etter KVP (Kilde: NAV Sandnes.)

	2014	2015	2016
Sandnes	18,2	19,0	46,5
Snitt ASSS	45,8	54,5	

Kommentar og vurdering: Andelen som gikk til arbeid/skole/utdanning etter endt KVP har økt betydelig fra 2015 til -16, og ligger trolig på linje med snittet i ASSS (sammenlignet med ASSS-snittet i 2014 ligger Sandnes i 2016 litt over. Endelig svar vil foreligge i september 2017).

Vurdering: Til tross for at NAV Sandnes har satt i verk flere tiltak spesielt rettet mot ungdom, ser vi at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år øker. Konjunkturedgangen vi er vitne til gjør det vanskelig for ungdom uten utdanning og arbeidserfaring å få innpass på arbeidsmarkedet. Kommunens bruk av praksisplasser har gitt ungdommene verdifull arbeidserfaring. Dette må sies å være bra, målgruppen tatt i betraktning.

2.5 SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 13 og 14 pålegger kommunen å samarbeide med andre offentlige organer. I Virksomhetsplan 2016 heter det at «Ungdomsveilederne skal samarbeide med andre instanser i hjelpeapparatet og i det private næringsliv i enkeltsaker». I kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 heter det at «For unge som vurderes å være uten arbeidsevne skal det opprettes samarbeid med andre instanser for avklaring av hjelpebehov og aktuelle tiltak».

NAV-kontoret i Sandnes har følgende samarbeidspartnere:

- Øvrige kommunale enheter som barnevernet, bolig tjenesten, Flyktningeenheten, Mestringsenheten, AKS, Sandnes lærings senter og Samordningsenheten.
- NAV Rogaland
- Spesialenheter som Kontaktsenter, Hjelpemiddelsentral, Arbeidslivssenter og Arbeidsrådgivning (NAV).
- Spesialenhetene innenfor forvaltning (NAV)
- Oppfølgingstjenesten i Rogaland fylkeskommune
- PP-tjenesten i Rogaland fylkeskommune
- Fylkesmannen¹⁹
- Voksenopplæringen i Rogaland fylkeskommune
- Spesialisthelsetjenesten
- Friomsorgen
- Fengsel (kriminalomsorgen)
- Ulike instanser og organisasjoner i frivillig sektor

En del av brukerne er i en livssituasjon som gjør at de har behov for flere kommunale tjenester, utover sosiale tjenester og arbeidsrettet oppfølging. Kommunale *helsetjenester* som kan være relevant for NAV-kontoret å samarbeide om er:

- Helsestasjon- og skolehelsetjenesten
- Fastlegeordningen
- Rusarbeid og psykisk helsearbeid
- Pleie- og omsorgstjenesten (herunder tjenester som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, avlastning, støttekontakt, omsorgslønn, omsorgsbolig, sykehjem, alders hjem eller andre tjenestetilbud).
- Rehabilitering og rehabilitering: Formålet med tjenestene er å bidra til økt funksjons - og mestringssevne og deltakelse. En vesentlig del av rehabiliteringen og rehabiliteringen skjer i kommunene, evt. ved veiledning fra spesialisthelsetjenesten.
- Fysioterapitjenesten tilbys oftest i eget hjem, i barnehage, på skole og kommunale institusjoner.

Mange brukere av NAVs tjenester har psykiske utfordringer og lettere psykiske lidelser som kan være årsaken til sykemelding eller søknad om supplerende økonomisk stønad. NAV-Sandnes har et etablert samarbeid til den psykiske helsetjenesten (Mestringsenheten) i kommunen, og partene har faste møter på ledernivå. I tillegg samarbeider instansene om ulike prosjekter.

For de unge brukerne av NAV vil ofte utdanning være like viktig eller viktigere enn arbeid. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for den videregående opplæring. I

¹⁹ Fylkesmannen er en del av statens myndighetslinje ut mot kommunene, og tilbyr NAV-kontorene råd og veiledning, foruten kompetansebyggende tiltak.

tillegg har fylkeskommunen en oppfølgingstjeneste hvis målgruppe er ungdommer som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid²⁰. NAV Sandnes har inngått en samarbeidsavtale med den fylkeskommunale tjenesten, og gjennom denne får ungdommer tilbud om arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. NAV-kontoret har også jevnlig kontakt med lokale arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter.

Mestringsenheten sier seg fornøyd med samarbeidet, og forteller at de nå har fått på plass faste kontaktpersoner med ansvar for brukere med psykiske vansker og rusproblematikk. Det er dermed blitt enklere å komme i kontakt med hverandre og partene har blitt bedre kjent med hverandres oppgaver og ansvarsområder.

Barnevernet har ansvaret frem til barnet fyller 18 år, og NAV-kontoret har etter lov om sosiale tjenester ansvaret for å yte økonomisk stønad. Ved vedtak om ettervern, får barnevernet ansvaret frem til fylte 23 år. Et viktig mål med etterverntiltak er å legge til rette for etablering i egen bolig og mestre overgangen til studier og arbeidsliv. I denne fasen har NAV og barnevernet et tett samarbeid. Det er gjerne slik at barnevernet ivaretar kontakten med ungdommen og NAV dekker kostnadene. Ettervernstilbudet kan bestå av både økonomisk stønad, bolig, samt motivasjon til utdanning og arbeid.

Barnevernet har nylig fått på plass faste kontaktpersoner ved NAV Sandnes, og en samarbeidsavtale er under utarbeidelse. En viktig del av avtalen vil være på å få på plass faste møter på systemnivå for drøfting av generelle problemstillinger.

Vurdering: Sentrale samarbeidspartnere som fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, Mestringsenheten og barneverntjenesten forteller om et godt samarbeid med NAV-kontoret i Sandnes. Samlet sett kan dette gi et styrket tjenestetilbud.

2.6 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

2.6.1 TEMA FOR GJENNOMGANGEN

Som en del av revisjonsprosjektet har vi gjennomgått ni tilfeldig utvalgte sosialhjelpssaker fra en komplett liste over UKA-deltakere høsten 2015 og våren 2016. Deltakelse på UKA er som nevnt pliktig for brukere som søker sosialhjelp og som ikke er i jobb eller utdanning. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet.

²⁰ Mer informasjon om oppfølgingstjenestens oppgaver og mandat finnes i rapportens vedlegg.

I henhold til krav i kommunens oppdragsbrev for 2016 og NAV-loven har vi kontrollert følgende formelle forhold:

- Hvor lang tid gikk det fra søknaden om sosialhjelp ble registrert til oppstart på UKA?
- Foreligger vedtak om innsatsnivå?
- Har vedkommende fått utarbeidet en aktivitetsplan?
- Har vedkommende vært i arbeidstrening? Eventuelt hvor lenge?
- Er vedkommende i gang med utdanning eller jobb?

2.6.2 OPPSTART PÅ UKA INNEN FRIST?

Både kommunens oppdragsbrev for 2015 og -16 fremhever at alle nye sosialhjelpsmottakere mellom 18-25 år skal starte på UKA innen 1 uke etter framsatt søknad om sosialhjelp.

Vår gjennomgang viser at samtlige ni har startet på UKA innen angitte frist. Dette resultatet må sies å være gledelig.

2.6.3 VEDTAK OM INNSATSNIVÅ?

NAV-loven § 14a stiller krav om kartlegging og avklaring av brukernes ressurser og hindringer, og vedtak om innsatsnivå. NAV skal i tråd med vedtatte innsatsnivå finne riktige tiltak, tjenester og virkemidler for den enkelte, og samarbeide med andre aktuelle instanser, for å få til raskest mulig overgang til arbeid og aktivitet.

Blant de ni sakene har samtlige fått vedtak om innsatsnivå. Flere av disse har i løpet av den første tiden med kartlegging fått et nytt vedtak hvor innsatsnivået er blitt endret. I disse tilfellene har vedkommende fått vedtak om standard situasjonsbestemt innsats først, for deretter å få vedtak om et mer omfattende innsatsbehov. Så langt vi ser, følger NAV fastsatte lovkrav på dette punktet.

2.6.4 AKTIVITETSPLAN OG ARBEIDSTRENING?

I henhold til Sandnes kommunes oppdragsbrev til NAV-kontoret for 2016 skal 90 prosent av alle under 25 år med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov få utarbeidet en aktivitetsplan.

Vår gjennomgang avdekker at samtlige har fått utarbeidet en aktivitetsplan, og gjennomgåtte planer inneholder konkrete delmål knyttet til arbeidsrettet aktivitet. Planene gir en kort beskrivelse av arbeidssøkerens mål og hvilke tiltak som skal til for å nå målet. Vi får opplyst at NAV forsøker å involvere brukeren i utformingen og planleggingen, slik at vedkommende får et eierforhold til avtalte tiltak og aktiviteter.

Vår gjennomgang avdekket at samtlige har vært ute i arbeidstrening én eller flere ganger. For noen har arbeidstreningen gitt relevant erfaring og tilbud om jobb samme sted, mens for andre har oppholdet gjort det klart at dette ikke var riktig type jobb eller bransje for dem.

2.6.5 I JOBB ELLER I GANG MED UTDANNING VÅREN 2017?

Ved å plukke ut sosialhjelpssaker hvor vedkommende har vært deltaker på UKA høsten 2015 og/eller våren 2016²¹, får vi en anledning til å undersøke hva som er status ett år etter. Av de ni utvalgte, er status som følger:

- Tre sosialhjelpsmottakere har flyttet til en annen kommune,
- Tre har fått ordinært arbeid
- To er i arbeidstrening fortsatt
- Én har fått en ny fengselsdom etter å ha søkt sosialhjelp etter forrige fengselsopphold.

Dersom en bruker flytter til en annen kommune, mister NAV-kontoret i Sandnes muligheten til følge vedkommende videre. For dem som har flyttet, er det derfor uvisst hva som er status per i dag.

Vår gjennomgang avdekker en gruppe ungdommer med følgende generelle kjennetegn:

- Søknaden om sosialhjelp anses som midlertidig, i påvente av;
 - skolestart eller studiestart (som gir rett til støtte fra lånekassen), eller
 - i påvente av oppstart på arbeidstrening (som gir rett til tiltakspenger).
 - første lønnsutbetaling i ny jobb.
- De oppsøker NAV fordi de ikke har klart å skaffe seg en jobb og mangler penger til livsopphold i påvente av skole-/ studiestart eller første lønning. Flere mottar sosialhjelp for å kunne betale husleie til foreldrene.
- Flere har forsøkt seg på ulike utdanningsprogram allerede, men har avsluttet uten å fullføre. Dette kan skyldes for dårlige karakterer til å komme inn på det de faktisk ønsker, vanskelige familieforhold hjemme eller at de ikke helt vet hva de ønsker å utdanne seg til.
- Noen har begynt og sluttet på ulike private utdanningstilbud, og på denne måten opparbeidet seg mye gjeld.

²¹ Avgrenset til deltakere født i 1994. Vi ønsket å se nærmere på sosialhjelpsmottakere i det øvre aldersskiktet av aktivitetstilbudets målgruppe, fordi dette er deltakere som etter vår vurdering har de beste forutsetningene for ikke å måtte søke om sosialhjelp.

- 8 av 9 har innvandrerbakgrunn. På forespørsel fikk vi forelagt sakene til deltakere og som var deltakere høsten 2015 og våren 2016, 22 til sammen²². Av disse har 16 innvandrerbakgrunn, og 19 av det totale antallet på 22 er gutter.

2.7 INNSPILL FRA BRUKERNE

Revisjonen har intervjuet til sammen 14 deltakere på UKA våren 2017, nærmere bestemt tre jenter og 11 gutter. Deltakerne kommer med følgende innspill:

- De er glade for at tilbudet finnes, og de opplever at tilbudet gir dem motivasjon til å fortsette jakten på jobb eller et aktuelt utdanningsløp.
- Deltakerne sier seg fornøyd med veiledningen de har fått av NAV når det gjelder hvilke skole- og utdanningstilbud som finnes og opptak til disse.
- De fleste deltakerne har flere avbrutte skole- eller opplæringsløp bak seg. Noen har fullført Vg1 og Vg2, men har ikke klart å skaffe seg læreplass på egenhånd, grunnet dårlige karakterer og/eller manglende beståtte programfag. Andre ønsker å jobbe ett år eller frem til studiestart til høsten, men har ikke maktet å finne en jobb selv.
- Flere av deltakerne har allerede vært ute i arbeidspraksis én eller flere ganger, uten at dette har resultert i tilbud om jobb. Noen forteller at det ble «for mange om beinet», siden det var flere utplassert i arbeidspraksis på samme arbeidssted.
- For å unngå nye skuffelser er det derfor viktig at man bli realitetsorientert fra dag én - dersom oppholdet kun gir arbeidserfaring, ikke jobb, bør man få beskjed om dette ved oppstart.
- Noen av deltakerne påstår at flere ulike arbeidstreningsopphold kan oppfattes negativt av en fremtidig arbeidsgiver. De velger derfor å være litt tilbakeholdne.
- Arbeidsgiverne som tilbyr arbeidstrening forventer 100 prosent innsats, på lik linje med andre ansatte. Å yte 100 prosent kan være vanskelig når arbeidstreningen ikke gir noen form for økonomisk uttelling.

Fra NAV får vi opplyst at det stort sett har vært en overvekt av gutter fra oppstart av UKA i september 2014. NAV fremhever overfor deltakerne at de må stå på selv og at de må tenke stegvis; Flere småjobber er bedre enn ingen! Som vist i denne rapporten har antallet brukere av NAV-kontoret med standard innsatsbehov økt mye de siste årene.

²² Også er avgrenset til deltakere født i 1994.

Dette har ført til at det har blitt vanskeligere for UKA-deltakerne å skaffe seg deltids- eller fulltidsjobb. Høy arbeidsledighet og økt pågang fra arbeidssøkende *med* arbeidserfaring, har gjort det mer utfordrende for brukere *uten* erfaring og formell kompetanse å få innpass på arbeidsmarkedet.

Videre får vi opplyst at NAV samarbeider tett med fylkeskommunen om brukere som har avbrutte opplæringsløp bak seg. Dette kan eksempelvis være elever som etter Vg1 og Vg2 ikke har klart å skaffe seg en læreplass. For denne gruppen finnes det ulike tilbud, deriblant Vg3, som åpner for å ta opp igjen fagene man har strøket i, ved siden av²³.

2.7.1 INGEN BRUKERUNDERSØKELSE I 2016

Grunnet stor arbeidsbelastning som følge av økende arbeidsledighet, besluttet NAV Rogaland at NAV-kontorene i fylket ikke skulle gjennomføre noen brukerundersøkelser i 2016.

I gjeldende partnerskapsavtale mellom NAV Rogaland og Sandnes kommune heter det at «tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren, og det skal legges vekt på hva brukeren mener». Blant annet innebærer dette at veilederne i NAV får opplæring i brukerrrettet veiledningsmetodikk, og brukere med behov for oppfølging over tid, får tilbud om en fast veileder/koordinator som utfører regelmessige samtaler. Og ved hjelp av NAV sitt system for serviceklager, kan brukere gi tilbakemelding på hva de mener bør forbedres. I tillegg blir alle deltakerne ved NAVs gruppesamlinger bedt om å evaluere tilbudet. Tilbakemeldingene behandles fortløpende og blir benyttet som grunnlag for forbedring.

NAV Sandnes har ikke et eget brukerutvalg, men kan benytte Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne. Det finnes forøvrig også et eget brukerutvalg på fylkesnivå i NAV.

²³ Det finnes flere utdanningsløp som avviker fra hovedmodellen. Mer informasjon i rapportens vedlegg.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- **Arbeids- og velferdsforvaltningsloven ("NAV-loven")** pålegger kommunen å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset de enkeltes og arbeidslivets behov. Loven fremhever at offentlig forvaltning skal møte den enkelte med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet.
- **Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen** (sosialtjenesteloven - Lov 2009-12-18 nr. 131) pålegger kommunen å bedre levekårene for vanskeligstilte, sikre sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte innbygger får mulighet til å leve og bo selvstendig. Kommunen skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og kommunen skal bidra til likeverd, likestilling og forebygging av sosiale problemer.
- **Rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet** fastsetter at det skal utarbeides en partnerskapsavtale som regulerer samarbeidet mellom kommune og stat om det enkelte NAV-kontor;
 - **Partnerskapsavtalen/samarbeidsavtalen** mellom Sandnes kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland fastsetter at NAV kontoret skal samordne de kommunale og statlige tjenestene som gis til den enkelte bruker. Videre heter det at NAV Sandnes skal arbeide for at både kommunale og statlige oppgaver skal gis lik prioritet, og at det utvikles felles mål og resultatindikatorer.
- **Intern kontrakt** mellom Sandnes kommune og NAV Sandnes. Kontrakten må ses i sammenheng med kommunens oppdragsbrev til NAV-kontoret. Mens den interne kontrakten stiller overordnede krav, vil oppdragsbrevet spesifisere konkrete resultatmål. Intern kontrakt for 2016 fremhever spesielt at ungdom skal gis høy prioritet.

- **Kommunens oppdragsbrev** til NAV Sandnes skisserer hvilke resultatmål kommunen vil at NAV-kontoret skal jobbe etter. Oppdragsbrevet utarbeides hvert år. I denne rapporten er oppdragsbrevet for 2016 lagt til grunn. Hvilke krav brevet stiller til NAV-kontoret, er nærmere spesifisert i rapporten.
- **Sandnes kommune sin Økonomiplan 2016-19 inneholder følgende hovedmålsettinger for NAV Sandnes:**
 - NAV skal som en del av omstillingsarbeidet i Levekår, gjennomføre et helhetlig prosjekt i organisasjonen for å møte veksten i kommunale NAV-tjenester på effektive måter.
 - Oppfølgingen av unge sosialhjelpsmottakere og aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere skal videreføres.
 - Ny innretning av aktivitetsplikt for sosialhjelp planlegges og gjennomføres i samarbeid med blant annet AKS²⁴.
 - Boveilederprosjektet videreføres og styrkes med oppfølging i bolig²⁵.
 - NAV har økte utgifter til økonomisk sosialhjelp grunnet økt antall brukere og økte utbetalinger, herunder bidrag til boutgifter. Rammen til lovpålagt økonomisk sosialhjelp må derfor økes.
- **NAV kontorets virksomhetsplan for 2016.** På grunnlag av statlige og kommunale styringskrav utarbeider NAV-kontoret en egen virksomhetsplan som skisserer ulike fokusområder. Gjeldende plan lister opp følgende områder:
 - Arbeidsgiverkontakt
 - Arbeidsrettet oppfølging
 - Oppfølging av ungdom
 - Sykefraværs oppfølging
 - Kanalstrategien
 - Barnefokus
 - Midlertidig bolig
 - Kvalifiseringsprogrammet
 - Økonomisk sosialhjelp
 - Gjeldsrådgivning
 - Løsningsdyktig organisasjon
 - Medarbeiderperspektivet

For en mer konkret måling av resultater lister planen opp disse indikatorene;

- a. Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid.
- b. Andel arbeidssøkere uten dagpenger med overgang til arbeid.
- c. Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid.
- d. Antall formidlinger.
- e. Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker.
- f. Stønadstid for sosialhjelp.

I Virksomhetsplan 2016 heter det at «Ungdomsveilederne skal samarbeide med andre instanser i hjelpeapparatet og i det private næringsliv i enkeltsaker».

- **I NAV Sandnes sin Ungdomsstrategi 2014-17** er hovedmålsettingen å redusere stønadstiden for unge sosialhjelpsmottakere. Strategien tar til orde for øke antallet med overgang til arbeid slik at stønadstiden reduseres. Målet skal nås gjennom å satse på
 - Å få ungdommene i arbeid, blant annet gjennom bruk av kommunens tiltaksplasser.
 - Grundig og systematisk kartleggingsarbeid av den enkelte bruker.

²⁴ Aktiv kompetansebygging i Sandnes kommune (AKS) er en egen resultatenheter som tilbyr kommunale tiltaksplasser.

²⁵ Prosjektet er rettet mot ungdom, og boveilder skal gjennom målrettet oppfølging bidra til at brukere finner ny bolig. Prosjektet er finansiert av fylkesmannen og Husbanken i utprøvsperioden.

- Bevisstgjøring og tydeliggjøring av brukers eget ansvar.
- Økt kompetanse blant de ansatte i NAV om målgruppen.

Utover dette, har NAV-kontoret flere målkilder. Noen av disse er:

- **NAV Virksomhetsstrategi 2011-2020.** Virksomhetsstrategien gjelder for Arbeids- og velferdsetaten, det vil si den statlige delen av NAV.
- **Det årlige tildelingsbrevet fra** Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet peker ut unge som en prioritert gruppe for arbeidsrettet bistand, tjenester og tiltak. I tildelingsbrevet for 2015 er unge under 30 år som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), målgruppen for NAVs Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne.
- **Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til kommunene** understreker at ungdom er en viktig målgruppe. Her heter det blant annet at arbeidet med «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er et viktig forsøk (her er målet om å forebygge frafall fra videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet).
- **De statlig innførte garantiordningene.** Dette er ikke lovfestede rettigheter, men politiske garantier som fungerer som målsettinger for NAVs arbeid rettet mot målgruppen unge sosialhjelpsmottakere. Garantiordningene stiller krav om et visst antall tiltaksplasser og behandlingstid (kvantitet), men ingen krav til kvaliteten på tiltakene eller planene som legges. Kvaliteten vil praksis være knyttet til tilgangen på relevante tiltaksplasser, for å sikre god oppfølging av unge brukere. Per dags dato er det tale om tre ulike garantiordninger;
 - **Alle under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal få tilbud om arbeidsretta tiltak.** Garantien målgruppe sammenfaller i stor grad oppfølgingstjenestens målgruppe, nærmere bestemt unge som faller utenfor videregående opplæring. Målet kan være at ungdommene skal komme tilbake i et utdanningsløp, noe som krever et godt samarbeid mellom NAV og oppfølgingstjenesten. Siden det er opptak til videregående opplæring kun én gang i året, vil det i mange tilfeller være mest aktuelt å finne tiltak i påvente av skoleplass. Dersom det er uaktuelt å gå tilbake til skole, vil det være nødvendig å finne tiltak som kan føre til arbeid. Det mest vanlige tiltaket til unge under 20 år som ikke er i videregående opplæring, er praksisplass. Praksisplass er et mye brukt tiltak i NAV, men garantien sikrer brukere under 20 år en tilgang til tiltaket.
 - **Unge mellom 20 og 24 år som har behov for situasjonsbestemt innsats, skal ha en aktivitetsplan innen én måned.** Garantien er tilpasset NAVs egen oppfølgingsmetodikk som omfatter de fire ulike innsatskategoriene, og garantiordningen skal ivareta den enkelte ungdoms individuelle bistandsbehov. Den skal sikre rask oppfølging gjennom utarbeidelse av en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal beskrive arbeidssøkerens mål og hvilke tiltak som skal til for å nå målet. NAV skal bidra til løsninger og at den blir utformet slik at den er gjennomførbar. Bruker skal delta i utformingen og planleggingen og således få et eierforhold til avtalte tiltak og aktiviteter.
 - **90 prosent av dem under 30 som har nedsatt arbeidsevne, skal ha en aktivitetsplan.** Denne ungdomsgarantien inngår som et ledd i en generell prioritering av dem under 30 år i gruppen med nedsatt arbeidsevne (jf. f.eks. Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene). Garantien kan sees på som en forlengelse og utvidelse av garanti nummer 2, hvor utvidelsen består i at unge med nedsatt arbeidsevne, som i de aller fleste tilfeller vil befinne seg i innsatskategorien spesielt tilpasset innsats, har en høyere aldersgrense på ungdomsprioriteringen. Det vil si at for de unge med størst hjelpebehov (nedsatt arbeidsevne) gjelder garantien om aktivitetsplan opp til og med 29 år. Med nedsatt arbeidsevne menes det at den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid, er redusert eller ikke til stede. Den viktigste årsaken til nedsatt arbeidsevne er sykdom, skade eller lyte, (sosiale utfordringer innbefattet).

Metode

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er det foretatt en rekke tallanalyser. Vi har testet ut tallene i intervju med ledelse og fagpersoner, samt innhentet innspill fra et utvalg samarbeidspartnere. Dette for å sikre et bredest mulig tilfang av data innenfor prosjektets rammer.

Metodisk er det benyttet analyse og intervju, samt sammenligninger (mot seg selv over tid og andre kommuner). I tillegg har vi sammenlignet med snittet i Rogaland og landet. I rapporten har vi også benyttet aggregerte data KOSTRA og ASSS, for å få et mest mulig representativt bilde.

I prosjektet har følgende bidratt med informasjon/ blitt intervjuet:

- Elin Selvikvåg, kommunaldirektør Levekår
- Katharina Hovland, rådgiver fagstab Levekår
- Torunn S. Nilsen, økonomidirektør

- Ågot Vatnedal, leder for NAV-Sandnes,
- Brit Helen Monsen Bjørlo, leder for avdeling for ungdom under 25 år,
- Liza Øverdal, leder for oppfølging 3 (økonomi)
- Terese Mellestrand, leder for tiltaket UKA

- Trude Lønning, leder for Mestringsenheten
- Lilly Anne Håversen, fungerende leder for barneverntjenesten
- Mette Mannes, rådgiver i oppfølgingstjenesten i Rogaland fylkeskommune, med ansvar for Sandnes og Gjesdal kommune

I tillegg har vi intervjuet 14 sosialhjelpsmottakere som var deltakere på NAV-kontorets tiltak knyttet til aktivitetsplikten, våren 2017.

I mappegjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i en komplett liste og plukket ut et tilfeldig utvalg blant sosialhjelpsmottakere i alderen 23-24 år (født i 1994). Med andre ord har vi plukket ut unge som befinner seg i det øvre aldersskiktet i aktivitetstilbudets målgruppe, ut fra en antagelse om at disse vil ha de beste forutsetninger for *ikke* å søke sosialhjelp, sammenlignet med de yngre.

Verifisering av intervjudata har foregått underveis, samt ved å sørge for et visst antall respondenter. Rapporten bygger på tidligere forvaltningsrevisjonsrapport, «Erfaringer med NAV-organiseringen», utarbeidet av Rogaland revisjon våren 2016.

Dokumentliste

- Samarbeidsavtale 2016, mellom Sandnes kommune og NAV Rogaland
- Intern kontrakt for 2016, mellom Sandnes kommune og NAV Sandnes
- Oppdragsbrev for 2016, fra Sandnes kommune til NAV Sandnes
- Virksomhetsplan 2016 – NAV Sandnes
- Ungdomsstrategi 2014-17 – NAV Sandnes
- Utfordringsnotat ASSS-nettverket 2016, Rapporteringsåret 2015, fra Kommunenes Sentralforbund
- Kommunerapport for Sandnes 2016, fra ASSS-nettverket
- Rapport fra intern arbeidsgruppe i NAV Sandnes fra 2016
- Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene – FAFO rapport 2016
- NAV kontorenes oppfølging av unge brukere – FAFO rapport 2015

- Krav om å stå opp om morran: Virker det – NAV rapport 2016
- Aktivitetsplikt for personer under 30 år som mottar sosialhjelp, Arkivsak 13/01605
- Retningslinjer for utmåling av sosialhjelp, Arkivsak 14/02104-10

Mer om organiseringen av NAV

Mens det lokale NAV-kontoret først og fremst har ansvaret for oppfølgingen av brukeren, er saksbehandling av arbeidsavklaringspenger, sykepenger, støtte til enslige forsørgere, barnetrygd, lagt til NAV forvaltning;

- NAV Kontaktsenter består av 18 kontaktsentre, samt NAV Servicesenter (NSS) på Mo. Kontaktsenteret har om lag 1000 ansatte som besvarer telefon- og eposthenvendelser fra hele landet.
- Det er etablert fem pensjonsenheter, i tillegg til fire forvaltningsenheter. Veilederne har ikke direkte brukerkontakt, men kommuniserer gjennom det enkelte NAV-kontor. NAV forvaltning Rogaland behandler saker knyttet til alderspensjon, sykepenger, arbeidsledighetstrygd, for nevne noen.

Mer om arbeidsevnevurdering

Dersom vedkommende som henvender seg til NAV, har et omfattende bistandsbehov, skal det foretas en arbeidsevnevurdering. En arbeidsevnevurdering består av en egnevurdering, hvor brukeren sier noe om brukerens oppfatning av egne muligheter, og en ressursprofil. Ressursprofilen er en systematisk kartlegging av den enkeltes ressurser og hindringer når det gjelder å komme tilbake til arbeidslivet. Alle som søker arbeidsavklaringspenger, skal ha en slik arbeidsevnevurdering.

Fastslår arbeidsevnevurderingen at arbeidsevnen er nedsatt, skal det vurderes om det er realistisk med tilbakegang til arbeid. Hvis ja, vil vedkommende settes i innsatskategorien spesielt tilpasset innsats. For personer i denne innsatskategorien utarbeider NAV en aktivitetsplan som beskriver hvilke virkemidler som ansees nødvendige og hensiktsmessige for de målsettinger den enkelte har. Hva som er målet for oppfølgingen med hensyn til yrke, yrkesretning eller næring, og hvilke virkemidler som er aktuelle for brukeren, nedfelles i et oppfølgingsvedtak. Dette vedtaket er NAV sin vurdering av brukerens behov og benyttes for å styre den videre innsatsen. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering, som sier noe om;

- Vedkommendes muligheter for å komme i arbeid
- Hva slags arbeid som skal være målet
- Behovet for bistand for å komme i arbeid
- Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

ASSS-nettverket

ASSS-nettverket består av de 10 største kommunene i landet – Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. KS er sekretariat for og samarbeidspartner i nettverket. Formålet er utvikling og analyse av økonomi og styringsdata på aggregert nivå, som kan danne grunnlag for sammenligninger. Siktemålet er effektiv tjenesteproduksjon av god kvalitet, bedre styring og økt kompetanse.

Samarbeidet ledes av en programkomite på vegne av rådmennene i de ti kommunene. Rådmennene møtes i september hvert år for å drøfte prioriteringer for videre arbeid, mens programkomiteen har om lag 5 møter i året og har ansvar for det løpende arbeidet.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten er en fylkeskommunal lovpålagt tjeneste, for ungdom mellom 15- 21 år med rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-6. Tjenestens målgruppe er ungdom som ikke søker videregående opplæring, takker nei eller slutter i videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens formål (§13-1) er å sørge for at ungdom i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid, eller andre tiltak som på sikt

kan gi mulighet for å gå inn i kvalifiserende opplæringsløp. Dersom en elev ikke søker videregående skole, informerer ungdomsskolene oppfølgingstjenesten om denne eleven.

Opplæringskontor

De fleste bedriftene som fylkeskommunen har godkjent for å kunne ta imot lærlinger, er medlemmer av et opplæringskontor. Et opplæringskontor har følgende oppgaver:

- Yrkesveiledning og rekruttering.
- Samordning av inntaket av lærlinger. Lærlingen tegner lærekontrakt med opplæringskontoret, som er juridisk ansvarlig for kontrakten. Opplæringen kan gis i én eller flere av medlemsbedriftene. Hver enkelt bedrift stiller med én faglig ansvarlig for opplæringen.
- Sikre kvaliteten på opplæringen og bidra til at hver enkelt oppnår tilstrekkelig kompetanse til å kunne arbeide selvstendig i yrket. Dette forsøker opplæringskontoret å gjøre gjennom aktiv oppfølging av lærlingen. I praksis avlaster opplæringskontoret bedriftene for mange av de oppgavene som et lærlingeforhold medfører:
 - Oppfølging av læreplanarbeidet
 - Gjennomføring vurderingssamtaler
 - Gjennomføring av fag- og svenneprøve

Utdanningsløp som avviker fra hovedmodellen.

Noen fag har lengre læretid, andre lærefag følger såkalte særløp, det vil si ett års opplæring i skole og tre års opplæring i bedrift. I tillegg finnes utdanningsløp som gir yrkeskompetanse uten opplæring i bedrift. Opplæringen foregår i så fall over tre år i skole. Det er også mulig å oppnå yrkeskompetanse ved å avlegge fag- eller svennebrev som praksiskandidat.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no